

L'ADMINISTRATION LOCALE EN FRANCE ET EN CHINE

THÈSE

POUR LE

Doctorat de l'Université de Nancy

MENTION DROIT PUBLIC

présentée et soutenue le jeudi 20 mai 1937, à 10 h. 30

PAR

TUNG MONG-SHENG

MEMBRES DU JURY

<i>Président</i>	MM. LALOUEL, professeur.
<i>Assesseurs</i>	{ TEITGEN, agrégé.
	{ REUTER, chargé de cours.

NANCY
IMPRIMERIE VAGNER

3, rue du Manège, 3

—
1937

L'ADMINISTRATION LOCALE EN FRANCE ET EN CHINE

THÈSE

POUR LE

Doctorat de l'Université de Nancy

MENTION DROIT PUBLIC

présentée et soutenue le jeudi 20 mai 1937, à 10 h. 30

PAR

TUNG MONG-SHENG

MEMBRES DU JURY

<i>Président</i>	MM. LALOUEL, professeur.
<i>Assesseurs</i>	{ TEITGEN, agrégé.
	{ REUTER, chargé de cours.

NANCY

IMPRIMERIE VAGNER

3, rue du Manège, 3

—
1937

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (*, †, ☉ I.).

Assesseur du Doyen : M. HENRY (*, ☉ I.).

Doyens honoraires : MM. F. GÉNY (C. *, ☉ I.);
MICHON (*, ☉ I.).

Professeurs honoraires : MM. MAY (*, ☉ I.);
ROLLAND (☉ I.);
MOREL (*, ☉ I.);
GÉNY (C. *, ☉ I.);
RENARD (☉ I.);
MICHON (*, ☉ I.).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (☉ I.), docteur en droit.

MM. SENN (*, †, ☉ I.), professeur de Droit romain;
HENRY (*, ☉ I.), professeur de Droit criminel;
KRÖLL (☉ I.), professeur d'Histoire du Droit;
LALOUEL (☉ I.), professeur de Droit international public;
LESCOT (☉ I.), professeur de Droit commercial;
SIMONNET (☉ I.), professeur de Droit civil;
VOIRIN (†, ☉ I.), professeur de Droit civil;
TROTABAS (†, ☉ A.), professeur de Droit administratif et de Législation financière;
F. DE MENTHON (☉ A.), professeur d'Economie politique;
DURAND, agrégé de Droit privé;
MARCHAL, agrégé d'Economie politique;
TEITGEN, agrégé de Droit public;
VINCENT, docteur en droit, chargé de cours de Droit privé;
GONNET, docteur en droit, chargé de cours de Droit romain;
REUTER, docteur en droit, chargé de cours de Droit public;
GUITTON, docteur en droit, chargé de cours d'Economie politique;
ROSAMBERT, docteur en droit, chargé d'enseignement de Droit civil de capacité;
LAPOINTE (☉ I.), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



INTRODUCTION

Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, c'est l'administration locale. Les hommes qui s'occupent particulièrement de politique se passionnent pour les problèmes de philosophie politique, et les idées générales des sciences sociales. Mais pour la plupart des citoyens, c'est le détail et l'exécution, pratique et matérielle de ces idées, qui les intéressent. Car, les administrations centrales n'assurent que la marche générale des services publics, mais c'est dans la province, le district, la commune, les administrations locales que ceux-ci entrent en contact avec les particuliers. Les gens veulent être administrés, d'une manière qui leur permette de maintenir et d'élever aisément leur niveau de vie.

En outre, l'administration locale présente l'empreinte du génie d'un peuple. Les institutions générales des diverses nations se rapprochent graduellement les unes des autres, grâce à des rapports étatiques de plus en plus fréquents; mais les administrations locales des peuples dont la race et le tempérament ne sont pas les mêmes, montrent encore des différences profondes. Si l'on veut bien connaître le vrai visage d'un pays, et qu'on essaie de le comparer à un autre, il ne suffit pas d'observer ses institutions générales, qui ne sont pas toujours la représentation véritable de son génie.

Depuis assez longtemps, on a souvent dit, que la Chine n'a jamais été vraiment un Etat, mais plutôt une fédération assez diverse, composée de groupements autonomes, familles, villages et villes. Notamment, les Japonais, pour servir leurs intérêts et justifier leurs actions en Chine, ont abusé de ce terme : « Etat inorganique », afin de propager dans le monde que la Chine, n'étant qu'un Etat inorganique, peut être occupée par la force.

Ceux qui pensent ainsi ne connaissent pas ce pays. Si l'on se donne la peine de l'étudier, on constate qu'elle a toujours été un Etat unitaire depuis la dynastie de Ts'in (220 av. J.-C.) et que depuis ce temps reculé, ses institutions ont constitué une base assez solide. Nous verrons également que les circonscriptions administratives se sont montrées assez uniformes. Quant à la Chine contemporaine, ceux qui connaissent son histoire, ignorent ce qu'elle est actuellement, parce qu'on se trouve souvent devant des propagandes mal fondées et répandues à son détriment.

Depuis la fin de la dynastie de Ch'in, la Chine a commencé à adopter les systèmes politiques appliqués en Occident. Après la révolution de 1911, la monarchie de Ch'in a été bouleversée; les systèmes politiques et l'organisation administrative ont subi de grands changements. En raison de l'instabilité du gouvernement central et de la divergence des opinions politiques, il est très vrai, que les résultats des réformes ne sont pas aussi satisfaisants qu'on s'y attendait, mais dès l'établissement national à Nanking, en 1927, la Chine s'est mise énergiquement à réformer, tant la politique que l'administration. C'est par suite de cette réforme considérable qu'on est amené à faire de nou-

veau connaissance avec la Chine. Pour perfectionner son nouveau système administratif, la Chine doit tenir compte des institutions des Etats occidentaux les plus florissants, les comparer et en tirer des conclusions qu'elle pourra mettre à son profit.

Maints publicistes, du monde entier, ont fait l'éloge de l'uniformité, de la régularité et des nombreuses autres qualités de l'organisation administrative de la France. Pour connaître à fond le caractère, le génie national et l'évolution historique d'une nation, il faut rechercher quels sont les éléments de vitalité et de stabilité dont jouit ce pays. J'ai la conviction que les régimes administratifs que la France a actuellement, peuvent servir de bonne référence pour la réforme entreprise par la Chine. Bien que la race, les mœurs et le tempérament de ces deux peuples paraissent trop opposés, pour qu'il soit possible d'emprunter en masse pour l'un d'eux les institutions de l'autre, si l'on examine de plus près, on s'aperçoit que ces deux grands peuples ont beaucoup de ressemblance, que les avantages et les inconvénients des institutions administratives de ces deux pays sont dignes d'attention.

Les systèmes et les doctrines politiques de la France ont déjà beaucoup, depuis ce dernier demi-siècle exercé leur influence sur les institutions générales de la Chine. Il serait bien possible que les régimes administratifs locaux de la France influencent encore plus ceux de la Chine. Mais, pour emprunter ce qui est compatible, avec une organisation et des mœurs différentes, il est nécessaire d'examiner, dans l'organisation compliquée des divers services locaux, les éléments qui peuvent aisément s'intégrer sans troubler profondément les habitudes d'une contrée. Autrement, ce serait

très imprudent de vouloir importer subitement des constitutions communales ou provinciales d'un autre Etat, sans la connaissance exacte de ces associations primaires, dont la réunion compose une nation.

En conséquence, j'essaierai de faire cette comparaison dans un esprit pratique, afin d'atteindre ces deux buts : montrer le vrai visage de la Chine tant au point de vue politique qu'administratif et présenter le vrai caractère du peuple chinois ; étudier les institutions de ces deux pays. De cette comparaison, nous pourrons dégager des conclusions pratiques et ainsi éviter les fautes qui pourraient être commises au cours de la grande réforme chinoise qui doit avoir lieu.

Dans cette étude, nous voudrions mettre en relief les attributions de l'autorité locale sous le contrôle du gouvernement central.

Dans l'Etat moderne, il y a deux modes d'organisation de l'administration locale : l'une, la centralisation, l'autre, la décentralisation.

Par la centralisation, l'autorité centrale se réserve à elle seule le pouvoir de diriger tous les services publics. Dans le droit français, le pouvoir hiérarchique est la caractéristique de la centralisation. Ce pouvoir agit d'une part sur la personne, d'autre part sur les actes : sur la personne, la nomination des agents de différents cadres est faite par les organismes dirigeants ; sur les actes, ces mêmes organismes approuvent, annulent, suspendent et réforment.

En régime de décentralisation, l'administration locale qui jouit de l'autonomie administrative, assume la direction des services de sa circonscription. Elle n'est soumise qu'à un contrôle du pouvoir central : la

tutelle administrative dans le droit français. La décentralisation se caractérise par deux faits :

1° Les autorités locales sont élues, au moins en partie, par les électeurs de la circonscription locale.

2° Les actes de l'administration locale ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique qui fonctionne dans la centralisation, ils ne sont soumis qu'à un contrôle du pouvoir central appelé pouvoir de tutelle.

La portée du pouvoir de tutelle ne comporte que le pouvoir d'approbation, de suspension et d'annulation, mais pas de réformation. D'ailleurs, le pouvoir d'approbation, de suspension et d'annulation ne peut être exercé par l'autorité supérieure que suivant une réglementation. De plus, les autorités locales peuvent se défendre contre les abus de l'autorité supérieure au moyen du recours pour excès de pouvoir.

De ce qui précède, nous constatons que le département français jouit d'une vie autonome vis-à-vis du pouvoir central. Dans chaque département, se trouve le Conseil général qui est directement élu par les électeurs. Il s'occupe de plus définitivement d'un certain nombre d'affaires départementales. A côté du Conseil général, se trouve un représentant de l'autorité supérieure, le préfet. Les actes du préfet sont soumis au pouvoir hiérarchique supérieur.

Dans la commune française, nous pouvons dire que la décentralisation est complète. D'abord, parce que toutes les autorités de la communes sont élues; le Conseil municipal par les électeurs de la commune, le maire par le Conseil municipal. Ensuite, parce que les actes de l'autorité communale ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique. Les délibérations du Conseil

municipal sont exécutoires par elles-mêmes, sous réserve d'un simple contrôle de tutelle.

En Chine actuelle, l'administration locale n'est point décentralisée. Tout d'abord, les autorités de province et de hsien sont nommées par l'autorité supérieure. Puis les actes du comité provincial et du gouvernement du hsien sont soumis au pouvoir hiérarchique supérieur. D'ailleurs, il existe ni dans la province, ni dans le hsien de corps délibérants. Mais, en fait, on constate que les autorités provinciales chinoises ont des attributions considérables. D'une part, le gouvernement central donne volontiers à l'autorité provinciale un large pouvoir de décision. D'autre part, les institutions de la hiérarchie laissent beaucoup à désirer, de sorte que le contrôle du gouvernement est inefficacement exercé sur l'autorité provinciale. C'est pourquoi, on réclame, depuis ces dernières années, le perfectionnement du système centralisé à l'égard de l'administration provinciale.

La situation actuelle du hsien chinois est semblable à celle de la province. Il est soumis au pouvoir hiérarchique supérieur. Mais, dans l'avenir, le hsien, d'après la doctrine de D^r Sun Yet Sen et la loi sur l'organisation du hsien, dont les dispositions concernant l'autonomie du hsien ne sont pas encore appliquées, jouira d'une vie autonome très décentralisée. Il deviendrait identique à la commune française.

L'organisation administrative de la France a évolué pendant un siècle vers la rationalisation, tandis qu'en Chine la question ne se pose que depuis vingt ans. Donc, le régime de l'administration française et les moyens de contrôle du gouvernement sur l'auto-

rité locale méritent d'être examinés par nos législateurs.

Ajoutons que cette étude d'une si incontestable utilité est entourée de difficultés considérables. Elle ne peut traiter que les problèmes les plus importants dans le domaine de l'administration locale des deux pays. Quant à comparer détail à détail, pièce à pièce, c'est vraiment ce qui paraît impossible, tellement sont différents les points de départ et tellement sont différentes les idées premières, qui ont servi de fondement à ces deux organisations compliquées.

Nous diviserons ce travail en deux parties : la première compare entre les deux pays l'organisation de l'administration locale, les institutions, les corps délibérants, les attributions, les fonctionnements. La deuxième partie étudie l'organisation des différents services d'intérêt public dans les localités qu'on retrouve dans ces deux pays.

La première partie se compose de quatre chapitres :

CHAPITRE I. — *Des divisions administratives de la France et de la Chine.*

— II. — *De l'administration du département français et de l'administration de la province chinoise.*

— III. — *Des subdivisions administratives du département et de la province.*

— IV. — *Du régime municipal en France et du régime du hsien et de la ville en Chine.*

La deuxième partie comprend six chapitres :

CHAPITRE V. — *De la police et de la sécurité générale.*

- VI. — *Du service de l'instruction publique.*
 - VII. — *De la viabilité.*
 - VIII. — *De l'hygiène.*
 - IX. — *De l'assistance publique.*
 - X. — *Du système financier.*
-

PREMIÈRE PARTIE

Organisation de l'administration locale en France et en Chine, institutions, corps délibérants, attributions, fonctionnements.

CHAPITRE PREMIER

Des divisions administratives en France et en Chine

Dans les divisions administratives de la France et de la Chine, on remarque une différence profonde entre les deux pays. En France, c'est simultanément et subitement que les circonscriptions administratives ont été formées par l'autorité législative. En Chine, au contraire, les circonscriptions se sont formées par la force des choses et des événements. Aussi, existe-t-il une grande inégalité, entre les différentes circonscriptions du même ordre, parfois même, une diversité dans leurs institutions.

A l'époque de la royauté en France, le pays était partagé en autant de différentes divisions qu'il y avait de diverses espèces de régime ou de pouvoir : en dio-

cèses sous le pouvoir ecclésiastique, en gouvernements, sous l'autorité militaire, en généralité, sous le régime administratif, en baillages, sous le système judiciaire. A la veille de la révolution, les intendances, les généralités et les pouvoirs du royaume étaient au nombre de trente-quatre, y compris la Corse. C'est en 1790, par la loi des 26 février et 4 mars, que la circonscription fut divisée en départements. Quand on réforma la nouvelle carte administrative, aucun compte ne devait être tenu des anciennes divisions provinciales. Le roi, Louis XVI lui-même, à la séance du 4 février 1790, s'exprimait ainsi sur la nouvelle division de la France en départements.

« Cette subdivision égale et sagement motivée, qui, en affaiblissant les anciennes séparations de province, et en établissant un général et complet équilibre, réunit davantage à un même intérêt toutes les parties du royaume, cette grande idée, ce salubre dessein, vous sont entièrement dus. »

Puisque la vieille division historique a été complètement abandonnée, on s'est efforcé de faire les circonscriptions nouvelles d'une égale grandeur et d'une égale importance. On peut comparer ensemble les départements qui occupent une place importante et qui ont une population considérable avec ceux qui en occupent une moins importante, on trouve qu'ils ont une superficie à peu près égale. Bien que les étendues de communes ne soient pas aussi symétriques que celles des départements, en raison de l'impossibilité d'appliquer strictement la règle de symétrie, on ne voit cependant pas entre elles ces inégalités frappantes qu'on retrouve entre les hsiens chinois. En France, il y a actuellement 90 départements, y compris le terri-

toire de Belfort, depuis la réintégration de l'Alsace-Lorraine dans l'unité française; 385 arrondissements (le décret du 10 septembre 1936 a diminué de 106 le nombre des arrondissements, il en reste donc 279); ils comprennent 3.024 cantons, dans lesquels on compte 38.004 communes. Les départements comprennent, en moyenne, 611.000 hectares, 469.000 habitants, 33 cantons et 423 communes (1).

Il en est tout autrement en Chine. Nous avons dit que tout s'était fait dans ce pays, historiquement, sans plan préconçu, sans idée systématique, il en est résulté cette formation due à la force des choses et des événements. Nous nous bornerons à remonter à la dynastie de Ts'in (221-207 av. J.-C.). Celui-ci refit l'unité du pays et supprima le régime féodal. Depuis lors, la division administrative a subi beaucoup de changements. Après que Ts'in-Che-Huang-Ti, le premier empereur de cette dynastie, réussit à soumettre tous les autres royaumes, le grand empereur se préoccupa de chercher le meilleur régime politique, afin de rendre cette unité durable. Il établit, enfin, un régime administratif fortement centralisé, il décréta, en 221, que la Chine serait divisé en 36 thuius divisés en plusieurs hsiens qui sont toujours restés à la base du système local de notre pays. Sous la dynastie de Han, l'empereur Han Wou (140-88 av. J.-C.) créa une autre circonscription, au-dessus de thuius qu'on dénomma chou: leur nombre était de 13. Le chef politique du chou avait pour mission de surveiller les chefs des thuius sans agir directement sur la population civile. Sous la dynastie de Tsing (265-414), on divisa le pays en 19 grands chous, et en créa encore 156 petits. De la dynastie de Tsing

(1) D'après l'*Annuaire des Statistiques*, de 1935.

jusqu'à la veille de la dynastie de Tang, il n'y eut pas beaucoup de modifications dans le régime des autorités régionales, si ce n'est le changement du nom de chou en thuins ou de thuins en chou, mais le hsien ne subit aucun changement. En 624, sous la dynastie de Tang, on divisa le pays en quinze taos. Ces circonscriptions territoriales se superposaient aux chous et aux hsiens. Sous la dynastie Song (960-1276), on conservait encore le régime des taos, et on changea le nom de tao en lou. En 977, on procéda à une nouvelle division du pays en 24 lous.

Ce fut sous la dynastie de Yuan (1277-1367) que les circonscriptions administratives furent divisées en provinces dont le nom s'applique actuellement encore en Chine. A cette époque-là, au-dessous de la province, on subdivisa les lous, les fous, les chous et les hsiens. Jusqu'à la dynastie de Ming (1368-1644), on transforma 11 provinces en 18; au-dessous de la province, il n'y eut pas de changement. Depuis la dynastie de Ch'in (1644-1911), l'empire chinois s'augmenta de plusieurs provinces. Ce sont les trois provinces de la Manchourie et la province de Sinkiank. En outre, on uniformisa la division entre les provinces et les hsiens sous le nom de fao.

Après la révolution de 1911, l'organisation locale comportait à peu près les mêmes subdivisions que sous la dynastie de Ch'in, elles étaient de trois classes : la province, le tao et le hsien. Depuis l'établissement du gouvernement national à Nanking (1928), certains domaines spéciaux du nord-ouest et ceux de la Mongolie intérieure furent réformés. La Chine est actuellement divisée en 28 provinces, 6 grandes villes : Nanking, Shanghai, Péping, Tien-Tsin, Si-King, Tsin-Tao,

et deux circonscriptions spéciales : la Mongolie extérieure et le Thibet. Toutes les provinces, sauf les circonscriptions spéciales, portent le même titre, et le même statut s'y applique. Elles comprennent 1.964 hsiens et 25 villes. Bien que le régime des autorités régionales se trouve plus ou moins simplifié, l'étendue et le chiffre de la population des diverses provinces sont fort différents. Telle la province du Chekiang, dont l'étendue est de 41.670.291 hectares et la population de 20.663.754 âmes, tandis que celle de Jun-Nan a 164.136.355 hectares et une population de 11.795.486 âmes; alors que l'étendue est presque de deux fois plus, la population, au contraire, est une fois en moins. Chaque province se divise en de nombreux hsiens dont le nombre est aussi très différent. Celle-ci, comme Tcha-Hal, ne comprend que 16 hsiens; celle-là, comme Sceu-Tchuan, 148 hsiens.

Après cette esquisse sommaire, nous voyons que les circonscriptions administratives en Chine, formées par des événements, manquent beaucoup d'uniformité. L'étendue provinciale paraît trop inégale et trop grande pour que le gouvernement central et les administrations locales puissent bien l'administrer. D'ailleurs les communications ne sont pas encore très développées, c'est là un grand inconvénient pour rendre meilleure l'administration locale. La division départementale en France doit donc attirer l'attention de nos réformateurs dont le rôle est d'améliorer cette administration locale de la Chine.

En revanche, nous observons une ressemblance dans l'administration de ces deux pays, mais avec moins de perfectionnement dans l'un d'eux. En France, la division administrative des différents ordres

forme une parfaite hiérarchie : le département, l'arrondissement, le canton, la commune, ces quatre unités administratives se retrouvent sur tout le territoire de la France.

Cette hiérarchie, au point de vue administratif, est aussi régulière en Chine qu'en France. A l'époque de Ch'in, nous avons dit que la division administrative était la province, au-dessous de celle-ci, le fao, et le hsien, en bas. Le hsien dépend du fao et celui-ci de la province. Ils étaient étroitement liés par la hiérarchie. Sous le gouvernement de Péping, de 1911 à 1927, on changea le fao en tao, mais la hiérarchie était la même. En 1928, les taos furent supprimés; des subdivisions, il ne subsiste que deux classes : la province et le hsien. Depuis peu d'années, on trouve que l'étendue de la province est trop grande et les hsiens que comprend la province sont trop nombreux pour qu'il soit possible de les contrôler et de les diriger par l'autorité provinciale, alors on a rétabli une unité administrative, analogue à celle du tao ou du fao, c'est celle qui s'applique actuellement, c'est-à-dire « la circonscription de contrôle administratif ». Ce système ne se retrouve que dans quelques provinces. Ici même, il manque encore d'uniformité au point de vue de l'organisation administrative. Mais le contrôle hiérarchique est poussé aussi loin que possible.

On sait que la hiérarchie est une institution très forte qui engendre, par suite, une forte discipline, qui porte le nom de pouvoir hiérarchique (1). Au point de vue de ce qui intéresse l'exécution de la fonction, le pouvoir hiérarchique consiste en une autorité absolue

(1) Voir M. HAURIOU : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 77.

du chef sur le subordonné, lequel, en principe, n'a pas de pouvoir propre de décision dans l'accomplissement de ses fonctions, à moins que la loi ne lui confère des pouvoirs propres pour l'exercice desquels il n'est plus sous l'autorité du chef, mais sous le contrôle de ce dernier seulement. A ce point de vue, la situation actuelle de l'administration locale en Chine est beaucoup moins catégorique et rigoureuse que celle de la France. Au point de vue du droit, l'administration provinciale est tout à fait sous le pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale, parce que les membres du comité provincial sont nommés par le gouvernement central et révoquables par ce dernier. Mais, en fait, la centralisation n'est pas bien établie en raison de plusieurs causes. D'abord, l'autorité provinciale est sur le même pied que les ministères, c'est-à-dire que provinces et ministères sont placés sur pied d'égalité, sous la direction du Yuan exécutif, tandis que le département français est sous le contrôle des ministères. En raison de leur position d'égalité avec les autorités provinciales, les ministres ne peuvent leur donner des ordres que par l'intermédiaire du Yuan exécutif et sont impuissants pour exécuter directement sur elles une surveillance. Ensuite, la loi confère déjà à l'autorité provinciale un grand nombre de pouvoirs propres de décisions; elle a, au surplus, une large autonomie de fait. Cela rend très indépendantes du gouvernement les autorités provinciales.

« Le département et la commune de la France ne sont pas seulement des circonscriptions géographiques, ce sont aussi des groupements de citoyens, disposant, à certains égards, d'une véritable autonomie s'administrant eux-mêmes par des assemblées délibérantes, Conseils généraux et municipaux avec un pouvoir exécu-

tif : le préfet et le maire » (1). En Chine, le programme que le Docteur Sun Yet Sien, le fondateur de la République chinoise, a rédigé dans « ses principes fondamentaux de reconstruction nationale » comprend trois périodes : la première est la phase militaire, la seconde est celle de tutelle politique sous la dictature du Kuo-Ming-Tang, et la troisième est celle de la constitution. Maintenant, la Chine est encore sous la deuxième période, c'est-à-dire celle de tutelle politique, par conséquent, l'autonomie locale n'existe actuellement pas, ni la loi, ni la jurisprudence ne reconnaissent la province, le hsien ou la ville conçu comme une circonscription autonome. Les corps délibérants n'existent pas actuellement non plus, soit dans la province, soit dans le hsien. C'est dans la troisième période que l'autonomie locale sera rétablie et les corps délibérants seront organisés. Nous les aborderons également dans le chapitre suivant.

D'après cette rapide esquisse, il est facile de se rendre compte de la différence des principes qui constituent, en France et en Chine, les systèmes administratifs : d'un côté, c'est l'uniformité la plus absolue, la hiérarchie la mieux établie, de l'autre côté, c'est le maintien intentionnel des circonscriptions formées par l'histoire, c'est-à-dire par les événements, les traditions ou les nécessités du passé ; une inégalité sans pareille, et une hiérarchie à parfaire. En ces dernières années, le mouvement de la réforme de l'administration locale s'élève contre des défauts graves qui, s'ils se prolongeaient encore, porteraient gravement atteinte aux développements du progrès social et politique de notre pays.

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 108.

CHAPITRE II

De l'administration du département français et de l'administration de la province chinoise

Bien que la révolution et l'empire aient radicalement renouvelé les institutions intérieures de la France, le principe de la mainmise énergique de l'Etat sur l'administration locale est encore appliqué dans les institutions actuelles.

Dans chaque département, on trouve un préfet qui est nommé par le gouvernement sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Il est, en même temps, placé sous l'autorité de tous les ministres et est en relation avec chacun d'eux. La situation du préfet se rapproche davantage de l'ancien intendant que celle du procureur syndic, établi par la loi de 1789, ou que celle du commissaire, institué par la loi de fructidor, an III. Le préfet a presque les mêmes attributions que l'ancien intendant. La loi n'a fixé, pour les préfets, aucune condition d'aptitudes qui limite leur choix par le gouvernement, mais, en revanche, elle ne leur a donné aucune garantie; le gouvernement peut les révoquer à chaque moment.

Auprès du préfet, se trouvent des auxiliaires, comme le chef de cabinet, le secrétaire général, les bu-

reaux et, occasionnellement, les conseils de préfecture. Le chef de cabinet est le secrétaire particulier du préfet. « Cette fonction est un poste d'attente qui mène, d'ordinaire, aux sous-préfectures » (1). Le secrétaire général a été créé par la loi du 28 pluviôse, an VIII, puis supprimé et rétabli plusieurs fois. Ses attributions propres ont été fixées par plusieurs décrets, mais le préfet peut lui déléguer la mission de diriger les bureaux. Les bureaux sont constitués par un certain nombre d'employés qui sont nommés par le préfet. Leur mission est de préparer les affaires. Leur statut est déterminé par la loi du 1^{er} avril 1926. Les conseils de préfecture avaient le rôle de donner des avis en matière administrative et le rôle de tribunal administratif avant la réforme du décret du 6 septembre 1926. Depuis cette date, ils ne jouent que le rôle de tribunal administratif. L'obligation de demander l'avis des conseils subsiste exceptionnellement. Il n'y a que vingt-deux conseils interdépartementaux au lieu d'un conseil dans chaque département. Leur composition est modifiée, ils se composent de cinq conseillers dont un président.

En ce qui concerne les attributions du préfet, il est avant tout l'agent de l'Etat. En cette qualité, « il est chargé de surveiller et d'assurer l'exécution des lois, décrets et arrêtés dans le département, d'informer sur les réclamations des particuliers et de les transmettre, de diriger les sous-préfets et les maires, d'assurer la police des fonctionnaires » (2). Puis, le préfet est le représentant du gouvernement; en cette qualité, il a

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 168.

(2) Voir M. ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, 7^e édition, p. 156.

des pouvoirs de décision qui lui sont propres : 1° nomination des petits fonctionnaires; 2° pouvoir réglementaire relatif à la police et à la conservation des propriétés publiques, etc.; 3° direction et contrôle de la plupart des services d'intérêt général dans le département; 4° représentation juridique de l'Etat dans le département; 5° exercices d'un pouvoir de contrôle et de tutelle à l'égard des communes et des établissements publics, communaux ou départementaux (1). Enfin, le préfet représente le département. Il a, à ce titre, deux séries d'attributions, l'une est l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département. En conséquence, le Conseil général ne peut délibérer que sur les affaires dont il est saisi par le préfet. L'autre est l'exécution des décisions du Conseil général et de la commission départementale. Le préfet, en cette qualité, contracte au nom du département et le représente en justice.

Dans le département, à côté de l'organe exécutif, il y a un corps délibérant qui est le Conseil général. C'est cette autorité qui réalise la décentralisation. Le Conseil général comprend autant de membres qu'il y a de cantons dans le département. Chaque canton élit un conseiller au suffrage universel. Pour être éligible, la loi exige quelques conditions ordinaires, tout d'abord, c'est l'inscription sur une liste électorale ou l'obligation de justifier qu'on devait y être inscrit avant l'élection, puis, il faut être âgé de vingt-cinq ans au moins. Enfin, il faut avoir une certaine attache avec le département, soit être domicilié, soit être inscrit au

(1) Depuis le décret du 5 novembre 1926, le sous-préfet exerce une partie de la tutelle sur les maires et conseils municipaux, ainsi qu'à l'égard des établissements communaux.

rôle d'une des contributions directes. La loi exige que les trois-quarts des conseillers généraux soient domiciliés dans le département. De plus, si l'on est dans le cas d'inéligibilité absolue ou relative, on ne peut pas être élu. Les conseillers généraux sont soumis à la règle d'incompatibilité.

Les électeurs sont convoqués par décret quinze jours à l'avance, l'élection a lieu le dimanche. On est élu au premier tour après avoir obtenu la majorité des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au second tour, on est élu pourvu qu'on ait réuni la majorité relative. Le mandat de conseiller est de six ans. Le Conseil est renouvelable par moitié tous les trois ans.

Le Conseil général a deux sessions ordinaires par an, l'une a une durée maximum de quinze jours et s'ouvre entre le 15 avril et le 15 mai, l'autre a une durée maximum d'un mois et s'ouvre entre le 15 août et le 1^{er} octobre.

Le Conseil général peut tenir, en outre, des sessions extraordinaires, lesquelles sont convoquées, soit par décret du chef de l'Etat, soit par le préfet, soit sur la demande des deux tiers de ses membres ou sur la demande de la commission départementale. La durée de session extraordinaire ne peut pas excéder quinze jours; le Conseil général désigne son bureau. Son règlement est élaboré par le Conseil général lui-même.

En ce qui concerne les attributions du Conseil général, on peut les classer en deux espèces, l'une est de délibérer sur toutes les affaires intéressant le département, l'autre est d'exercer un contrôle sur un certain nombre d'actes du préfet et sur ceux de la com-

mission départementale. Nous ne donnons pas ici la liste des attributions du Conseil général; ce qui nous intéresse le plus, c'est que le conseil a le droit de prendre des délibérations définitives, lesquelles échappent à tout contrôle du pouvoir exécutif. Nous savons que le Conseil général est un organe décentralisé qui n'est soumis qu'à la tutelle du pouvoir central. Cela veut dire qu'il n'est pas sous l'autorité du pouvoir central, mais sous le contrôle de ce dernier seulement. Les procédés de la tutelle du pouvoir central consistent en ce que les décisions du Conseil général doivent être soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. En effet, nous remarquons que le Conseil général a le droit de prendre des décisions définitives, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes. Cette constatation est très importante au point de vue de décentralisation. Bien que ses attributions soient limitativement énumérées, le pouvoir central ne peut plus annuler librement les délibérations sur ces matières. A ce point de vue, nous pouvons classer en deux séries les attributions du Conseil général. Celles pour lesquelles la délibération est définitive, ensuite celles pour lesquelles la délibération n'est définitive qu'après l'approbation. Pour les attributions de la deuxième catégorie, l'approbation peut être tacite ou explicite.

En outre, le Conseil général peut émettre des avis et jouer le rôle de comité consultatif vis-à-vis de l'autorité centrale, mais les vœux politiques lui sont interdits.

Le Conseil général n'est pas un corps permanent. La loi de 1861, voulant instituer une collaboration efficace et un contrôle permanent, a établi la commission départementale. Son activité est sensiblement accrue par le décret du 5 mars 1926.

La commission départementale se compose de quatre à sept membres, élus par le Conseil général parmi ses membres, chaque année, à la fin de la session d'août. La loi a prévu l'incompatibilité entre la fonction de membre de la commission départementale et celle de maire du chef-lieu et le mandat de député ou de sénateur.

Les attributions que la commission départementale possède ne sont pas nombreuses. Ce qui est le plus important, c'est le contrôle permanent qu'elle exerce sur la gestion financière du préfet; les autres sont relatives au classement et au déclassement des chemins vicinaux ordinaires et à la reconnaissance des chemins ruraux.

En outre la commission départementale peut régler les affaires envoyées par le Conseil général.

Voilà l'exposé sommaire de l'administration du département en France.

Avant d'aborder l'administration provinciale de la Chine, nous sommes amenés à distinguer l'administration locale actuelle qui est pratiquée pendant la période de la tutelle politique dont nous avons parlé dans le chapitre précédent, et celle qui, d'après le projet de la constitution déjà promulguée et les principes du parti Kuo-Ming-Tang, va être appliquée. L'une et l'autre diffèrent beaucoup quant à l'organisation et quant aux attributions. Nous étudierons d'abord l'administration provinciale actuelle.

La province a, en Chine, un double aspect, comme le département de la France. C'est un compartiment pour la gestion des services généraux, ainsi qu'un centre pour la gestion des services provinciaux. Mais, en France, c'est le préfet seul qui est chargé de l'ad-

ministration du département, tandis qu'en Chine, l'organe exécutif de la province est un comité.

Ce comité se compose de sept à neuf membres nommés et révoqués par le gouvernement central sur la décision du Yuan exécutif qui correspond à peu près au Conseil des ministres français. Dans le comité, il y a un président qui, désigné par la même autorité, joue un rôle prépondérant. Pour être membre du comité provincial, aucune condition d'aptitude n'est exigée. En revanche, aucune garantie ne lui est donnée. Les membres du comité ont le même droit que le président dans la délibération du comité.

En ce qui concerne les attributions du comité provincial, il est chargé, d'une part, d'exécuter les décisions du gouvernement central et est l'intermédiaire obligé entre le gouvernement et l'administré. d'autre part, il a un large pouvoir propre de décision en vertu de la loi du 3 février 1930. Il doit :

1° S'occuper de la publication de ses arrêtés et règlements provinciaux, de la suspension ou de l'annulation des actes ou des dispositions de ses organes inférieurs;

2° De l'augmentation ou de la modification des contributions du peuple;

3° De la fixation et de la modification des circonscriptions administratives locales;

4° Du budget et du rapport financier de la province;

5° De la création et de la disposition des biens ou des entreprises de la province;

6° Du contrôle des actes des autorités locales;

7° Des affaires ressortissant à l'administration provinciale ou de la modification de ces dernières;

8° De la police et des troupes provinciales dans la province pour y maintenir la sûreté et la tranquillité;

9° De la nomination et de la révocation des fonctionnaires de cette province;

10° De toutes autres initiatives prises dans l'intérêt de la province.

Nous avons dit que le président du comité provincial a une autorité considérable, parce que c'est lui qui, d'après l'article 6 de la même loi, représente l'autorité provinciale, convoque la séance du comité et la préside, exécute toutes les décisions du comité, contrôle toutes les administrations de cette province, expédie et exécute toutes les affaires ordinaires et urgentes du comité.

Le comité tient généralement deux séances ordinaires par semaine. La séance extraordinaire peut être convoquée en cas d'urgence par le président ou sur la proposition de trois membres. Si le président ne peut remplir, pour une raison ou une autre, ses fonctions, le comité peut choisir un membre pour le remplacer, la durée de remplacement ne peut pas excéder un mois. Le président et les membres ne peuvent pas s'occuper de l'administration des autres provinces. Les membres du comité ne peuvent se faire représenter dans la séance.

Le comité provincial ne prend que les décisions relatives aux affaires importantes de la province, mais il y a, en outre, les affaires d'un caractère technique ou d'une importance secondaire, qui sont laissées à la compétence des différents départements, lesquels peuvent, d'ailleurs, entrer en relation directe, soit avec les administrés. L'action du comité embrasse,

d'une manière générale, les affaires politiques, tandis que celles des départements sont limitées à la branche particulière qui forme l'objet de leur département.

Sous le comité provincial, il y a, suivant les circonstances, cinq ou six départements, dans chacun desquels se trouve un directeur. Ils sont les auxiliaires immédiats du président du comité, nommés parmi les membres du comité, par le gouvernement central sur la proposition du Yuan exécutif. Ils dirigent les affaires appartenant à la compétence de leur département et surveillant les actes des fonctionnaires subordonnés. En vertu de la loi du 31 février 1930, l'autorité provinciale possède, en général, un secrétariat, un département des affaires civiles, un département des finances, un département des travaux publics, un département de l'instruction publique, un département de l'agriculture et des mines et un département de l'industrie et du commerce. D'après la loi, si les deux derniers départements ne sont pas constitués, le département des travaux publics exerce temporairement leur fonction. En fait, ces deux départements ne sont pas créés à l'heure actuelle par aucune autorité provinciale.

Les attributions du secrétariat sont (art. 9) les suivantes. Il doit :

1° S'occuper de toutes les affaires urgentes, ainsi que de celles concernant la séance du comité :

2° Elaborer, garder, recevoir et délivrer les documents et les comptes rendus ;

3° Rédiger les statistiques et les rapports ;

4° Diriger les attributions qui n'appartiennent pas aux autres départements.

Le département des affaires civiles est en même temps sous le contrôle du comité provincial et du

ministère de l'intérieur. Il a des pouvoirs très considérables dans la province. Ses attributions sont :

1° De proposer au comité la nomination et la révocation des fonctionnaires des hsiens et des villes ordinaires et agents administratifs subordonnés;

2° De s'occuper des affaires autonomes locales et des finances des hsiens et des villes;

3° De la police et de la sûreté provinciales;

4° Des affaires sanitaires;

5° Des affaires électorales;

6° De trancher les conflits entre les ouvriers et les patrons et ceux entre les fermiers et les propriétaires;

7° Des secours d'assistance publique;

8° Des coutumes et des religions;

9° De la suppression de l'opium;

10° Du cadastre, de l'expropriation et de l'enregistrement des terres.

Le département des finances est la plus haute administration financière de la province. Ses attributions sont :

1° De préparer la répartition des impôts provinciaux et les emprunts publics de la province;

2° De préparer le budget annuel de la province;

3° D'exécuter les recettes et les dépenses du trésor provincial;

4° D'administrer le domaine public de la province;

5° De diriger d'autres affaires financières de la province.

Le département de l'instruction publique s'occupe de la création et de l'aménagement des institu-

tions d'éducation dans la province. Ses attributions sont :

1° De créer et de contrôler toutes les écoles publiques et privées de la province;

2° De créer et de contrôler toutes les institutions d'éducation sociale;

3° De contrôler les associations et les établissements intellectuels;

4° De créer et de contrôler les bibliothèques, les musées et les terrains de sports;

5° De diriger les autres administrations d'éducation.

Le département des travaux publics dirige tous les travaux publics de la province. Il est chargé :

1° De la construction des voies publiques et des voies ferrées;

2° Des travaux fluviaux et des travaux de navigation;

3° De l'arpentage et de la délimitation des terrains qui n'appartiennent pas à l'administration du cadastre;

4° Des autres administrations des travaux publics.

Nous avons dit plusieurs fois déjà qu'il n'existe actuellement ni de corps délibérant ni d'institutions consultatives ou judiciaires dans la province. Le comité provincial joue en même temps le rôle d'exécution et de délibération. L'administration provinciale est soumise au pouvoir hiérarchique du gouvernement, mais la mainmise de l'Etat sur l'autorité locale dépend des circonstances et du gouvernement; si ce dernier est fort et puissant, il peut intervenir dans tous les cas et en tous temps dans l'administration locale. Si le gouvernement n'est pas assez fort, il n'exerce

plus son contrôle sur ses agents envoyés dans les localités. Car les lois n'ont pas clairement déterminé les procédés de contrôle du gouvernement central. Ceci est une grave lacune, qui doit être comblée dans notre régime administratif.

Mais les systèmes que nous avons indiqués plus haut seront transformés après la promulgation de la constitution, c'est-à-dire après la période de la tutelle du Kuo-Ming-Tang. Le régime des cinq pouvoirs du parti Kuo-Ming-Tan pour organiser les autorités locales applique deux principes : 1° le maintien de l'unité nationale; 2° l'autonomie des hsiens et des villes. Le caractère des provinces devra rester purement administratif. Elles servent de liaison entre l'administration centrale et les autorités des hsiens. D'après le projet de constitution déjà promulgué, l'autorité provinciale est un gouverneur, dont la fonction a une durée de trois ans. Il est nommé et révoqué par le gouvernement central. Les attributions du gouverneur de la province seront semblables à celles du comité actuel.

Le gouverneur n'assurera que l'exécution des affaires provinciales, et il ne délibèrera plus comme le comité provincial. Il est stipulé dans la constitution (art. 100) que chaque province aura un conseil provincial, comprenant autant de conseillers que la province a de hsiens et de villes. Chaque hsien ou ville élit un conseiller. L'organisation et les attributions du conseil ne sont pas encore fixées par la loi.

Nous avons tracé rapidement l'esquisse de l'administration du département en France et celle de la province en Chine. Il semble, au premier abord, que les deux pays ont pratiqué une administration bien

centralisée; mais, à regarder de près, le système de la France est très systématique, plus perfectionné et très uniforme, il a une tendance à décentraliser de plus en plus, tandis que celui de la Chine est encore en cours d'expérience; on est d'accord à rendre l'administration plus centralisée, afin d'augmenter l'énergie administrative, tant du gouvernement central que de l'autorité provinciale.

Nous distinguons l'administration du département de l'administration de la province par trois caractères principaux. En premier lieu, l'autorité départementale française est placée directement sous les ministères du gouvernement central, et le préfet seul dirige et contrôle tous les fonctionnaires subordonnés. L'autorité provinciale chinoise, se soustrayant au contrôle ministériel, est sous la direction du yuan exécutif, et les départements provinciaux, lesquels sont des éléments intérieurs de l'autorité provinciale, peuvent prendre contact direct avec des organes supérieurs et inférieurs et les administrés. Tout cet état de choses rend l'administration moins organisée, moins uniforme et plus disparate. En second lieu, dans le département français, la séparation des pouvoirs est appliquée aussi rigoureusement que dans le gouvernement central, mais dans la province chinoise, les mêmes fonctionnaires réunissent les attributions administratives et les attributions judiciaires. Quelques fameux principes qui jouissent en Europe d'une réputation traditionnelle et d'une consécration doctrinale, ne sont pas adoptés dans les provinces de notre pays. Les autorités administratives et les autorités judiciaires sont entièrement confondues. La fameuse maxime « délibérer est le fait de plusieurs, mais agir est le

fait d'un seul », n'est pas non plus évoquée dans la province chinoise. Enfin, les pouvoirs de l'assemblée élective sont de plus en plus élargis en France depuis l'existence de la commission départementale, ce qui lui permet de donner une impulsion permanente à l'administration, tandis que dans la province de notre pays, il n'existe aucune assemblée élective. Sans parler du contrôle et de l'autonomie des représentants des citoyens, même les impôts, qui doivent être votés par les contribuables, sont déterminés par l'autorité provinciale, sous l'approbation du gouvernement central.

Malgré les différences existant entre les deux pays, il y a vraisemblablement des ressemblances. Les systèmes administratifs qui vont se substituer à ceux appliqués actuellement se rapprochent de plus en plus des systèmes français. Ce serait naturellement une erreur d'emprunter à un pays en bloc, et dans tous ses détails, son organisation administrative. Ce qui mérite de retenir l'attention, ce sont ses principales qualités, qui assurent la bonne marche des services publics, et qui garantissent le droit de la liberté des citoyens. Principes qui, de tout temps, ont fait la grandeur et la stabilité de la société française.

CHAPITRE III

Des subdivisions administratives du département et de la province

Le département français est d'une telle étendue, et la commune est en général si petite, qu'il était nécessaire d'établir des divisions intermédiaires, pour la bonne gestion des services locaux. La loi du 22 décembre 1789 a subdivisé chaque département en districts, dont l'administration fut confiée à des corps collectifs, dits conseils de district. Ceux-ci étaient élus par les électeurs pour quatre ans et se composaient de douze membres, parmi lesquels le Conseil général choisissait un directoire de district comprenant quatre membres. A côté du conseil et du directoire du district, se trouvait un procureur syndic, élu également par les électeurs pour quatre ans, et dont la mission était de requérir l'application des lois et d'assister aux séances de ces deux organes.

« Cette organisation ne résista pas à la tourmente révolutionnaire. Un décret des 14, 16 frimaire, an II, sur *le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire* transporta du département au district le siège de l'administration. Celle du district était chargée de l'exécution des mesures du gouvernement, de

sûreté générale et de salut public » (1). La constitution du 5 fructidor, an III, supprima entièrement le district et le remplaça par l'organisation des municipalités cantonales. Plus tard, la loi du 28 pluviôse, an VIII, rétablit le district qui prit alors le nom d'arrondissement et la forme qu'il a depuis.

La différence entre le département et l'arrondissement est que ce dernier n'a pas le caractère de personne morale ayant un patrimoine propre. L'arrondissement n'a ni budget, ni initiative qui lui soient propres. Il n'est jamais devenu un centre d'intérêts spéciaux. Il résulte de cet état de choses que son administration doit être fort simple et se réduira à quelques points. Bien que le décret du 10 septembre 1926 ait accru les attributions des sous-préfets, celui-ci ne leur en accorde encore que de minimes.

A la tête de chaque arrondissement, il y a un sous-préfet, excepté dans celui du chef-lieu du département où le préfet en remplit les fonctions. Il est nommé et révoqué par le chef d'Etat.

Quant aux attributions du sous-préfet, il n'a pas, comme le préfet, un double caractère, il est uniquement un représentant de l'Etat. Il est un agent de transmission, il fait parvenir aux municipalités les ordres du préfet et au préfet les réclamations des municipalités. Jusqu'aux réformes de 1926, ses attributions se ramenaient à peu de chose. Il nommait les répartiteurs des impôts directs sur une liste, dressée par le Conseil municipal, et les préposés d'octrois, donnait son agrément à la nomination du personnel

(1) Voir MM. GABRIEL DOUFFET et LÉON PERIER : *Traité du Département*, 1895, p. 676.

inférieur de police, délivrait les passeports et permis de chasse, autorisait l'exploitation de tourbières, etc.

« Le décret du 5 novembre 1926, opérant une nouvelle déconcentration, augmenta ces pouvoirs en transférant au sous-préfet une partie des attributions du préfet en matière de tutelle sur les conseils municipaux et les maires. Désormais, il prescrit l'enquête prévue par l'article 3 de loi de 1884, en vue de la modification de la circonscription de la commune, il décide de l'établissement d'une commission syndicale pour les sections de communes; il divise la commune en bureaux de vote; il convoque les électeurs pour les élections municipales sauf en cas de renouvellement général des conseils municipaux, il révoque les gardes champêtres et les agents de police, il peut, après mise en demeure se substituer au maire en matière de police » (1). En outre, le préfet peut déléguer au sous-préfet ses pouvoirs pour une affaire déterminée.

L'arrondissement a son conseil tout comme le département. Le Conseil d'arrondissement est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons, sans que ce nombre puisse être inférieur à neuf. Si le nombre de neuf n'est pas atteint, un décret désignera les cantons les plus peuplés qui auront à élire plusieurs membres. La durée du mandat du conseiller est de six ans et renouvelable par moitié tous les trois ans. Le Conseil d'arrondissement n'a qu'une session ordinaire par an. Elle est tenue en deux parties, l'une avant et l'autre après la session d'août du Conseil général. Il peut y avoir des sessions extraordinaires. Le conseil choisit son bureau, mais les séances ne sont

(1) Voir M. ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, 7^e édition, p. 173.

pas publiques. Le sous-préfet peut assister aux séances.

L'assemblée n'a qu'un pouvoir : opérer entre les communes de l'arrondissement la répartition des contributions directes locales. « C'est dans la première partie de la session que le Conseil d'arrondissement délibère du contingent fictif de l'arrondissement dans les impôts de répartition pour servir de base à l'établissement des centimes départementaux et communaux. Dans la deuxième partie de la session, le conseil procède à la répartition, entre les communes du contingent de l'arrondissement » (1).

Pour le surplus, « l'administration peut demander l'avis du Conseil d'arrondissement toutes les fois qu'elle le juge utile » (2). Elle est obligée de le demander pour les changements de circonscription de l'arrondissement, des cantons et des communes, pour le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication, pour l'établissement et la suppression ou le changement des foires et marchés, pour les réclamations élevées au sujet de la part contributives des communes respectives, dans les travaux intéressant, à la fois plusieurs communes ou les communes et le département. Le Conseil d'arrondissement a aussi la faculté d'émettre des vœux, mais les vœux politiques lui sont interdits. Enfin, les conseillers sont électeurs sénatoriaux.

Après avoir tracé l'aspect de l'arrondissement français, nous pouvons constater qu'il n'a pas d'institutions assez consistantes pour faire de l'arrondissement

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 205.

(2) Voir M. HAURIOL : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 220.

un centre administratif doué d'une vie propre. Aussi, beaucoup de publicistes et quelques administrateurs ont-ils proposé de le supprimer ou d'accroître ses attributions. A mon avis, si un système administratif existant ne remplit pas le meilleur rôle que l'on attend de lui, il faut le supprimer.

Comparée au département français, l'étendue de la province chinoise est beaucoup plus grande, aussi les subdivisions ne manquent pas à la province en Chine. Mais ces subdivisions de la province sont encore moins nettement organisées, moins fortement constituées que les subdivisions départementales.

Avant l'établissement du gouvernement national à Nanking, la subdivision administrative était de trois échelons sur tout le territoire de Chine, sauf quelques circonscriptions spéciales. Le deuxième échelon des subdivisions locales était le tao. Chaque province comprenait de quatre à dix taos; le tao comprenait une dizaine de hsiens. Il ne correspondait pas à l'organisation de la province, celle-ci avait un conseil provincial auprès du gouverneur. Le tao n'avait qu'un chef administratif sans corps délibérant. Le chef administratif de tao s'appelait tao-ying. Il était nommé et révoqué par le Président de la République sur la proposition du gouverneur de la province.

Les attributions de tao-ying étaient assez élargies. Nous énumérons :

1° Le tao-ying est chargé de diriger et d'exécuter toutes les affaires publiques appartenant au tao;

2° Il peut, d'après ses attributions ou sous une autorisation spéciale, publier des arrêtés, des règlements dans son tao;

3° Il s'occupe de la police et des troupes locales;

4° Il a le droit de requérir la force armée en cas d'incident extraordinaire ou d'après les besoins de défense; en principe, il ne peut demander directement l'aide des chefs d'armée que par l'intermédiaire du gouverneur, mais en cas d'urgence, il peut le demander directement;

5° Il peut suspendre et annuler les actes des présidents des hsien, s'il considère que les actes sont contraires aux lois ou aux intérêts généraux, ou dépassent leur pouvoir. Il doit établir un rapport pour le gouverneur;

6° Le contrôle sur la personne et sur l'acte n'est pas le même, aussi le tao-ying ne peut-il donner directement une sanction ou une récompense aux présidents des hsien que sous l'approbation expresse du gouverneur. Mais en cas d'absence inopinée du président du hsien, il peut nommer un remplaçant provisoire;

7° Il a, en outre, des pouvoirs spéciaux confiés par des organes supérieurs, par exemple, le contrôle des finances, le contrôle de l'administration juridique, etc., etc..;

8° Il nomme les agents appartenant à ses bureaux dont le nombre est fixé par le règlement.

Cette subdivision succède à l'ancien fao, système appliqué sous la dynastie de Ch'in et qui était complètement supprimé en 1928, sans qu'on en sut les raisons. Après l'établissement du gouvernement national de Nanking, la subdivision administrative locale fut réduite à deux échelons : la province et le hsien. Mais du fait que la province est trop étendue pour diriger les services principaux et contrôler les organes

subordonnés, on a rétabli une unité administrative intermédiaire entre l'autorité de la province et celle du hsien, sous le nom de « la circonscription de contrôle administratif ». Ce système n'est pas encore généralisé sur tout le territoire de la Chine. D'ailleurs, il n'y a pas cette unité administrative dans le projet de la constitution déjà promulguée.

La raison pour laquelle on a rétabli une unité administrative entre la province et le hsien dite la circonscription de contrôle administratif est encore que la province comprend trop de hsiens pour qu'il soit possible de les diriger et de les contrôler directement. Ce système s'est appliqué, d'abord en 1932 à trois provinces : Hou-nan, Anhwei et Ho-peï. Maintenant il est appliqué à douze provinces outre les dites trois provinces. Ce sont Kiang-Su, Che-Kiang, Kiang-Si, Kouei-Tchéou, Sceu-Chuan, Ho-Nan, Kan-Sou, Chen-Si, Kou-Kien. Cet organe n'est qu'un office de liaison. Son caractère est purement administratif.

Le nombre des circonscriptions de contrôle administratif dans la province est déterminé par l'autorité centrale suivant les circonstances et la grandeur du territoire. En général, il est de six à onze. Chaque circonscription comprend de quatre à quatorze hsiens selon l'étendue de ceux-ci et la densité de leur population. Par exemple, la province de Hou-peï avait été divisée en onze circonscriptions en 1935 et elle a été redivisée en huit en raison du développement des communications. Chaque circonscription a un officier, nommé par le gouvernement central sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Des conditions de capacité sont exigées, licence en droit ou équivalence et exercice pendant un certain temps de fonctions publiques.

L'autorité provinciale peut obliger l'officier à cumuler la fonction de président d'un hsien appartenant à sa circonscription. Cela ressemble au préfet français qui remplit la fonction de sous-préfet dans le chef-lieu du département. La circonscription de contrôle administratif n'a pas de personnalité morale, elle n'a aucune autonomie.

Auprès de cet officier, se trouve un secrétaire. Ceux qui désirent occuper ce poste doivent avoir été présidents du hsien ou avoir eu la même aptitude. Cette condition est exigée, parce que lorsque l'officier doit faire inspection de temps à autre dans les hsiens de sa circonscription, le secrétaire est obligé de le remplacer provisoirement. L'officier est en même temps chef de la troupe locale, qui est une partie de la troupe provinciale et dont la mission est de maintenir la sûreté et la tranquillité dans la circonscription.

Nous étudierons ensuite les attributions de l'officier de la circonscription de contrôle administratif. Pour cela, nous rencontrons leurs difficultés : 1° l'imprécision des règlements qui ne précisent guère les pouvoirs de l'officier; 2° les pratiques de certaines autorités provinciales sur lesquelles le gouvernement central ne peut pas exercer rigoureusement son contrôle. C'est là aussi la cause principale de la mauvaise administration que l'on doit faire disparaître définitivement. En vertu du règlement d'août publié par le yuan exécutif, l'officier de la circonscription de contrôle administratif est chargé de contrôler les administrations des autorités des hsiens et de diriger toutes les troupes locales de sa compétence. Il est tenu de visiter en tout temps les hsiens de sa circonscription et de les surveiller et de leur donner des conseils. Il

peut proposer à l'autorité provinciale des initiatives administratives telles que des réformes ou en créer. Si les initiatives étaient approuvées par l'autorité provinciale, elles devraient être appliquées d'abord dans le hsien dont le président est l'officier lui-même. Il enquête et examine le résultat du travail de ses subordonnés et demande à l'autorité provinciale de les récompenser ou de les réprimander. Il doit visiter successivement les hsiens de sa circonscription. Il convoque les présidents des hsiens en conférence administrative dont la décision n'est pas exécutoire.

Voilà l'organisation de la circonscription de contrôle administratif et les attributions de celle-ci. Nous remarquons dans ce nouveau système quelques lacunes très graves. Il confond les anciens systèmes qui étaient appliqués sous la dynastie de Ch'in sous le nom de fao et avant l'établissement du gouvernement national à Nanking sous le nom de tao. Et encore lui donne-t-on le pouvoir de diriger les troupes locales. En apparence, il semble exercer un pouvoir très large dans la direction des administrations de sa circonscription mais en réalité, il n'a aucun pouvoir propre de décision, sauf celui de diriger les troupes locales pour le maintien de la sûreté dans la circonscription. Il n'y a pas de corps délibérant. Il n'y a pas non plus de patrimoine propre.

Si l'on dit que l'arrondissement de la France est en quelque sorte une subdivision administrative incomplète, sauf en ce qui concerne la répartition des impôts entre les communes, nous dirons avec plus de sûreté que la subdivision administrative de la Chine est encore plus incomplète que l'arrondissement français. Elle a une existence encore indéterminée et des

institutions encore instables. La subdivision n'est pas rétablie, d'ailleurs, sur tout le territoire de la Chine. Les attributions de l'officier de la circonscription de contrôle administratif sont trop vagues et il est nécessaire de les déterminer avec précision.

Nous avons dit à maintes reprises que la superficie des provinces n'est pas en rapport avec la densité de la population, et son étendue est trop grande pour diriger et contrôler toutes les administrations locales. Depuis ces dernières années, on a beaucoup parlé de modification des provinces et de diminution de l'étendue de celles-ci, mais ce n'est encore qu'une tentative en raison de la difficulté réelle. Si nous ne pouvons suivre le procédé qu'a pratiqué la France pendant la Révolution pour tracer radicalement la division administrative en vue de la rendre d'une uniformité parfaite, nous aurons, du moins, à constituer une institution intermédiaire rigoureuse pour la bonne gestion des intérêts locaux, et aussi pour remplir momentanément les lacunes des divisions provinciales.

Pour rendre cette institution plus efficace, il faut lui donner, à mon sens, assez de pouvoir propre de décision. L'officier ne doit pas se borner à un rôle passif. Par sa situation en relation directe et permanente avec les autorités locales et les administrés il doit avoir le droit et le pouvoir de donner des instructions déterminées et immédiates. S'il n'est vraiment qu'un agent de transmission entre l'autorité de la province et celle du hsien, il suffit d'instituer plusieurs inspecteurs dans le bureau de l'autorité provinciale, au lieu de constituer une unité administrative.

CHAPITRE IV

Du régime municipal en France et du régime du hsien et de la ville en Chine

La Révolution de 1789 a complètement changé la division administrative de la France que nous avons traitée au chapitre premier, cependant « elle n'a point touché au nom, ni au territoire des communes, elle les a respectées telles qu'elles avaient été lentement formées par l'histoire » (1). Avant la Révolution, il y avait deux traits qui caractérisaient le régime municipal ancien et le différenciaient du régime actuel. « L'un était la variété dans l'organisation et dans les libertés maintenues, l'autre était l'inégalité entre les villes et les campagnes » (2). Les décrets du 14 et du 22 décembre 1789 établirent la municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne, et supprimèrent le privilège des franchises communales. La constitution du 5 fructidor, an III, distingua les communes ayant moins de 5.000 habitants et celles qui avaient une population supérieure.

(1) Voir M. HAURIU : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 223.

(2) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 210.

Elle organisa des municipalités cantonales, dans lesquelles seraient confondues les administrations municipales de trop petites communes. La constitution du 22 frimaire, an VIII, supprima la municipalité du canton, rétablit l'arrondissement; elle restitua aux communes leurs conseils municipaux et rendit au premier magistrat de chaque commune le nom de maire.

Actuellement, le code municipal en vigueur est constitué par la loi du 22 mars 1884, qui consacre un sérieux progrès dans les mesures de décentralisation.

La commune est une unité administrative et une circonscription territoriale. Elle est encore, tout comme le département, une personne morale; par là, elle tient dans la vie administrative une place beaucoup plus importante que l'arrondissement, car elle a un patrimoine et un budget que l'arrondissement n'a pas. En outre, « la commune joue, dans la vie administrative française, un rôle plus important que le département. Le total des budgets de toutes les communes dépasse le triple du total des budgets des départements » (1). Nous allons étudier successivement les règles d'organisation et les attributions du Conseil municipal et de la municipalité.

Dans toute commune de France, qu'elle soit grande ou petite, on trouve un Conseil municipal, qui se compose de dix à trente-six membres, d'après le chiffre de la population de la commune. Le conseil est élu au suffrage universel par les électeurs. Pour être éligible, les conditions suivantes sont nécessaires : 1° Etre âgé de vingt-cinq ans au moins; 2° Avoir une attache

(1) Voir M. WALINE : *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 1934, p. 232.

légale avec la commune. Il ne faut d'ailleurs pas, comme pour les conseils généraux, être atteint par un cas d'incapacité absolue ou relative. Les trois quarts des conseillers doivent être domiciliés dans la commune.

En principe, le Conseil municipal est élu au scrutin de liste par toute la commune. Par exception, elle peut être divisée en sections électorales. Chaque section élit une partie des conseillers. L'élection du Conseil municipal a lieu le premier dimanche de mai, par arrêté du préfet et du sous-préfet. La durée du mandat municipal est de six ans. Il est intégralement renouvelable tous les six ans.

Le Conseil municipal n'est pas une assemblée permanente, il tient quatre sessions ordinaires par an : en février, mai, août et novembre. Il peut y avoir aussi des sessions extraordinaires, sur convocation du maire ou sur demande d'un tiers des membres du conseil, ou sur l'ordre du préfet ou du sous-préfet.

Le conseil a son bureau, qui se compose d'un président et d'un secrétaire. Le maire est le président de droit. Mais il ne peut pas présider la séance où le conseil examine son compte d'administration.

Quant aux attributions du Conseil municipal, nous voyons que la décentralisation est plus avancée dans la commune que dans le département, car la tutelle de l'autorité supérieure est plus réduite sur le Conseil municipal. D'après la loi de 1884, le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Cette formule paraît très générale. Nous ne tenons pas à énumérer ses attributions au point de vue de leur nature, nous allons les examiner au point de vue de leur force exécutoire. A ce point de vue, le Conseil municipal a deux séries d'attributions : celles

que le conseil peut décider définitivement (ou délibérations réglementaires) et celles qui exigent l'approbation pour l'exécution (1). C'est un grand pas vers la décentralisation. Les délibérations soumises à l'approbation sont énumérées par la loi de 1884.

En outre, le Conseil municipal peut être appelé à donner des avis et présenter des vœux.

Le Conseil municipal n'est qu'un organe délibérant. L'agent d'exécution des délibérations est le maire. Aussi, il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints. L'adjoint est le suppléant du maire et il le remplace en cas d'empêchement. Le maire et l'adjoint sont élus par le Conseil municipal et pris dans le sein de celui-ci. Au moment où il procède à l'élection du maire, le Conseil municipal doit être au complet; par conséquent, s'il s'est produit des vacances, il faut procéder à des élections complémentaires avant la nomination du maire. Les maires et les adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil. Il se peut toutefois qu'ils démissionnent, qu'ils soient révoqués ou suspendus.

Le maire a des attributions en vertu d'une double qualité, puisqu'il est à la fois représentant de l'Etat et organe exécutif de la commune. En la première, il est sous l'autorité du préfet en ce qui concerne :

1° La publication et l'exécution des lois et règlements;

2° L'exécution des mesures de sûretés générales;

3° Les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

(1) Voir M. BARTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 234.

Il exerce en outre, sous l'autorité des procureurs généraux, les fonctions d'officier de police judiciaire et, dans certains cas, les fonctions du ministère public près le tribunal de simple police.

En la seconde, le maire est seulement sous la surveillance de l'autorité de l'administration supérieure.

En tant que représentant de la commune, le maire a : 1° des pouvoirs d'exécution des délibérations du Conseil municipal, et 2° des pouvoirs propres.

1° Le maire n'est pas chargé, comme le préfet dans son département, de préparer toutes les délibérations du Conseil municipal, la loi ne parle que de la préparation du budget; il passe les marchés et les contrats préalablement approuvés par le conseil; il représente la commune en justice; il dirige les travaux communaux; il organise les services dont la création est décidée par le Conseil municipal; il nomme le personnel de la mairie et d'autres employés.

2° Les pouvoirs propres du maire sont essentiellement des pouvoirs de police. Il a l'organisation des services qui sont des applications de la police municipale; il a la police des fonctionnaires de la commune; il exerce sur les citoyens des pouvoirs réglementaires que comporte la police municipale et rurale; il a, en outre, le droit d'adresser à des particuliers des injonctions ou des défenses, ou des autorisations. Comme complément de tous ces pouvoirs de police, le maire a la direction de la force municipale de police et le pouvoir de réquisitionner la force armée, etc...

Le maire est contrôlé dans son administration par le préfet ou le sous-préfet. Les arrêtés pris par le maire peuvent être suspendus, annulés ou réformés

par le préfet, mais ce dernier ne peut pas réformer les actes que le maire fait en tant qu'il est représentant de la commune, « il y a cette différence que l'action hiérarchique entraîne naturellement le pouvoir de réformation et d'annulation des actes, tandis que le contrôle de la tutelle n'entraîne que le pouvoir d'annulation pour illégalité » (1).

En outre, le préfet a le droit de substituer son action à celle du maire dans deux hypothèses : 1° lorsque le maire néglige de faire un règlement de police indispensable; 2° quand le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, quel qu'il soit.

Les simples agents de la commune sont des employés de bureau, le receveur municipal, des conducteurs de travaux, des gardes champêtre, des agents de police, etc... Dans bien des communes, il n'y a qu'un secrétaire de mairie. Ce secrétaire est nommé par le maire. Dans les villes, le personnel s'accroît proportionnellement avec l'importance des services.

Tel est le régime municipal en France; nous allons étudier le régime du hsien en Chine.

Le hsien est, en Chine, une circonscription très importante, il est la base de l'administration locale depuis des milliers d'années. Malgré qu'il soit très étendu, plus de quatre ou cinq fois la commune française, on peut dire que le hsien a la même importance que la commune en tant que base de l'organisation. Le territoire du hsien est formé, tout comme la province, par la force des choses et des événements, mais il subit beaucoup moins de modifications. L'étendue

(1) Voir M. HAURIOU : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 242.

des hsiens est fort inégale. Il y a de grands hsiens, dont le territoire s'étend sur plus de 100.000 hectares, comme Jon-Jen hsien appartenant à la province Yuan-Nan; Wei-Jen hsien appartenant à la province Kouï-Tchéou. Les petits n'ont même pas parfois 1.000 hectares, comme Chuan-Sa hsien de la province Kiang-Su. D'après la statistique de l'étendue des hsiens et des villes de 1936, il y a vingt et une séries différentes. Voici le tableau.

ETENDUE	NOMBRE DE HSIENS	ETENDUE	NOMBRE DE HSIENS
A Au-dessus de 7.000 hectares....	19	L 30.001- 35.000	25
B 1.001- 3.000	212	M 35.001- 40.000	24
C 3.001- 5.000	304	N 40.001- 45.000	16
D 5.001- 7.000	264	O 45.001- 50.000	14
E 7.001- 9.000	247	P 50.001- 60.000	17
F 9.001-11.000	172	Q 60.001- 70.000	21
G 11.001-13.000	147	R 70.001- 80.000	10
H 13.001-15.000	79	S 80.001- 90.000	5
I 15.001-20.000	133	T 90.001-100.000	9
J 20.000-25.000	6	U Au-dessus de 100.000	46
K 25.000-30.000	47		
Dans ce tableau, il manque 9 hsiens, dont on ne connaît pas la superficie; il existe donc 1.964 hsiens en Chine.			

En vertu de la loi organique du hsien, publiée le 5 juin 1929 et modifiée le 7 juillet 1930, la modification du territoire du hsien est soumise, comme

celle de la commune française, à une procédure prévue par la loi. Il faut que l'autorité provinciale adresse, par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur, un rapport exposant ses raisons au yuan exécutif, en demandant au gouvernement national son approbation et la publication de cette autorisation.

Les hsiens se divisent, selon l'étendue de leur territoire, leurs affaires, leur population et leurs finances, en trois classes. Selon la loi de 1929, modifiée en 1930, chaque hsien établit son gouvernement qui, sous la direction et le contrôle de l'autorité provinciale, dirige l'administration et contrôle l'autonomie locale. A la tête du gouvernement du hsien est le président du hsien. Il est nommé par l'autorité provinciale, sur la proposition du département des affaires civiles, qui choisit deux ou trois candidats, remplissant les conditions exigées par la loi. La durée de son mandat est de trois ans. Mais en fait, il n'y a aucune garantie, l'autorité provinciale peut le révoquer en tout temps. C'est là qu'il serait nécessaire qu'il y ait une loi pour limiter le caprice de l'autorité provinciale.

Le président du hsien a un double rôle; il est représentant de l'Etat en même temps que du hsien. En sa première qualité, il est chargé, sous l'autorité provinciale, de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des ordres; de l'exécution des mesures de sécurité générale; des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les instructions. En sa seconde qualité, le président du hsien exerce le pouvoir d'administration du hsien; il contrôle et surveille tous les organes et les fonctionnaires subordonnés; il propose les nominations des secrétaires et des chefs

de sections. Il nomme les sous-agents des bureaux et des sections et les autres employés; il préside, enfin, le conseil administratif du hsien.

Le président est aidé par un conseil administratif du hsien. Il y a certains actes importants pour lesquels on devra consulter ce conseil, comme le budget, l'emprunt et la direction des domaines publics, etc...

Le conseil administratif se compose des éléments suivants : 1° le président du sien; 2° le secrétaire; et 3° les chefs des bureaux.

Auprès du président du hsien, il y a un secrétaire qui dirige une, deux ou plusieurs sections, selon les besoins, et aussi certains bureaux. La séparation des affaires publiques entre les divers bureaux pourra subir des variations constantes. De façon générale, il y en aura quatre :

- 1° Le bureau de la sécurité publique;
- 2° Le bureau des finances;
- 3° Le bureau des travaux publics;
- 4° Le bureau de l'éducation.

On peut créer ou supprimer, sous l'approbation de l'autorité provinciale, certains bureaux, suivant les circonstances.

Le secrétaire du gouvernement du hsien est chargé de s'occuper des affaires urgentes et importantes, d'expédier les documents, d'exécuter les autres affaires n'intéressant pas les sections.

Les attributions de la première section sont : 1° la sûreté publique; 2° l'éducation; 3° l'autonomie locale et l'élection; 4° la milice locale; 5° les coutumes; 6° les religions; 7° les cérémonies; 8° les secours sociaux; 9° la presse; 10° les commémorations

des antiquités; 11° la réception et l'envoi des lettres officielles; 12° les autres affaires.

Les attributions de la deuxième section sont : 1° les finances; 2° les travaux publics; 3° l'industrie et le commerce; 4° les mesures; 5° le budget; 6° la conservation des meubles publics; 7° la statistique; 8° la rédaction; 9° les comptes; 10° les affaires quotidiennes.

Nous faisons remarquer ici que les bureaux, qui sont différents des sections, ont le pouvoir d'entrer en relation directe avec les organes supérieurs, inférieurs et les administrés. Ils ressemblent exactement à des départements sous le comité provincial. Nous exposons les attributions des bureaux comme suit.

Les attributions du bureau de la sécurité consistent à s'occuper : 1° du contrôle sur les bureaux secondaires de la santé publique; 2° du recensement; 3° de la police; 4° des incendies; 5° des épidémies; 6° de la salubrité; 7° des sinistres; 8° de la protection des forêts, de la pêche et de la chasse, etc...

Le bureau des finances est chargé : 1° de recevoir les impôts; 2° les emprunts publics; 3° de diriger le domaine public; 4° de diriger les autres finances locales.

Le bureau des travaux publics s'occupe : 1° des chemins; 2° de l'agriculture; 3° des mines; 4° des forêts; 5° des cours d'eaux, d'autres affaires concernant les travaux publics.

Le bureau de l'éducation s'occupe : 1° des écoles publiques et privées; 2° des musées; 3° des terrains de sports; 4° des bibliothèques; 5° d'autres affaires concernant l'éducation sociale.

Cette organisation du gouvernement du hsien est exactement similaire à celle de l'autorité provinciale.

Et les défauts de l'autorité provinciale se présentent de la même façon dans le gouvernement du hsien. Ainsi, en 1934, le gouvernement national a annexé les bureaux dans les sections. Désormais, seul le président du hsien peut prendre contact avec les autres organes et les administrés. Selon le décret de 1934, il y a, auprès du président du hsien un secrétaire et trois sections. Mais cette réforme n'est pratiquée que dans cinq provinces.

La loi divise le hsien, selon sa population et la dimension de son territoire, en quelques tchu. Chaque tchu est divisé en un nombre variant de dix à cinquante villages. Chaque village comprend au moins cent familles. Celui qui n'a pas atteint ce nombre doit adhérer à un autre village pour en constituer un. Au-dessous du village se trouve le « lu », comprenant vingt-cinq familles. Au-dessous du « lu » se trouve le « line », comprenant cinq familles.

Cette subdivision du hsien est modifiée par la nouvelle loi autonome du hsien de 1934. Le tchu est supprimé. Le hsien est subdivisé en : 1° village (shien) ; 2° lu ; 3° line.

Chaque village a son bureau, à la tête duquel se trouve un chef, qui en exécute et surveille les affaires autonomes. Les chefs sont élus par l'assemblée générale des habitants du village, pour un an. Ils sont rééligibles. Le « lu » et le « line » ont leur chef, élu par l'assemblée des habitants de la circonscription.

Nous avons dit que depuis l'établissement du gouvernement national à Nanking, on a créé des villes à côté du hsien. D'après la loi organique municipale de 1930, il y a deux sortes de villes : 1° celles qui sont directement subordonnées au yuan exécutif ;

2° celles qui sont subordonnées à l'autorité provinciale. Le critérium de distinction entre les deux sortes de villes est que la ville qui est subordonnée au yuan exécutif doit remplir une des conditions suivantes : 1° être la capitale; 2° avoir plus d'un million d'habitants; 3° avoir une situation spéciale au point de vue politique et économique. Si une ville remplit la deuxième ou la troisième condition, et si elle est chef-lieu de province, elle est subordonnée à l'autorité provinciale. La ville qui est subordonnée à l'autorité provinciale doit remplir une des conditions suivantes : 1° avoir une population de 300.000 habitants; 2° avoir une population de plus de 200.000 habitants, mais avec des impôts commerciaux et fonciers dans une proportion de plus de la moitié des recettes entières de la ville.

Il y a, dans chaque ville, une municipalité et un Conseil municipal. Celui-ci reste toujours théorique en fait pendant la période de la tutelle politique du Kou-Ming-Tang.

La municipalité se compose d'un maire, de deux adjoints; celle qui est subordonnée au yuan exécutif a un secrétaire général, et celle qui est sous le pouvoir de l'autorité provinciale a un secrétaire seulement. En outre, elle se compose de divers bureaux, dont chacun a son chef.

Le maire est le chef de l'administration municipale. Le maire de la ville qui est subordonnée au yuan exécutif est nommé par le gouvernement national, sur la proposition du yuan exécutif. Il a le même grade que le président du comité provincial. Le maire de la ville qui est subordonnée à l'autorité provinciale est nommé par le gouvernement national, sur la pro-

position de l'autorité provinciale, par l'intermédiaire du yuan exécutif. Il a soit le grade de chef du département provincial, soit de président du hsien, tout dépend de leur importance.

D'une façon générale, la municipalité comprend quatre bureaux : 1° le bureau général; 2° le bureau de la sûreté publique; 3° le bureau des finances; 4° le bureau des travaux publics. D'après l'article 15 de la loi municipale, la municipalité peut, en cas de besoin, avec l'approbation de son organe supérieur, établir les bureaux suivants : 1° le bureau de l'éducation; 2° le bureau de la salubrité; 3° le bureau du cadastre; 4° le bureau des reconnaissances d'utilité publique; 5° le bureau des ports maritimes. Chaque bureau a son chef et ses sous-agents.

Les attributions du maire sont assimilées à celles du président du hsien. Les attributions des bureaux de la municipalité sont à peu près les mêmes que celles des bureaux du gouvernement du hsien. Les subdivisions de la ville ont le même système que celles du hsien. Nous ne rentrerons pas de nouveau dans les détails.

L'examen rapide du régime municipal en France et du régime du hsien et de la ville en Chine, nous donne quelques caractéristiques de ces deux pays. Tout d'abord, le régime municipal, en France, c'est l'uniformité la plus absolue, tant au point de vue territoire qu'au point de vue organisation. En Chine, sans parler de la grande inégalité territoriale, il y a deux systèmes parallèles, le hsien et la ville. Mais cette distinction du hsien et de la ville, en raison de l'énorme population qui se rassemble par le fait du développement de l'industrie, paraît-elle préférable

pour l'administration locale? Ensuite, le régime municipal de la France marque un pas définitif vers la décentralisation. Toutes les autorités sont élues. Tandis que l'autonomie du hsien en Chine n'est pas encore établie sous la période actuelle de tutelle politique. Le jour où l'on appliquera l'autonomie totale du hsien, il nous est permis de dire qu'il n'y aura pas une bonne administration pour les conditions actuelles, car la plupart des habitants ne sont pas assez instruits pour avoir la capacité de s'administrer eux-mêmes.

Enfin, quoiqu'il existe parallèlement un régime de la ville à côté du hsien, il y a cependant un régime uniforme pour 1.964 hsiens, qui ressemble beaucoup au régime des communes françaises. De plus, il n'y a qu'une seule personne à la tête du pouvoir exécutif; il en est de même dans le système des communes françaises. Notre régime local est encore en cours de réformes. Après avoir fait cette comparaison, nous pensons suivre les conseils précieux des savants français, afin de pouvoir améliorer le plus possible notre jeune régime local.

En outre, d'après la loi de 1924, modifiée en 1930, chaque hsien a une assemblée élue au suffrage universel direct par les électeurs du hsien; mais pendant la période de la politique, les conditions démocratiques n'ont pas encore été remplies; l'assemblée n'est pas constituée actuellement. Cette loi prévoit encore l'autonomie du tchu, mais elle a dit (art. 39), qu'il y aura une autre loi pour l'application de ces dispositions. En tenant compte des circonstances actuelles, l'autonomie du hsien ne pourra être envisagée pour le moment. Nous nous permettons de ne pas entrer dans le détail sur ce point.

DEUXIÈME PARTIE

Organisation dans les localités des différents services d'intérêt public

CHAPITRE PREMIER

De la police et de la sûreté générale

La police a pour objet d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans le pays. Elle agit de deux manières en France : elle prévient toute perturbation dans l'économie de la société, ou bien, cette perturbation s'étant produite, elle la réprime. Elle est soit préventive, soit répressive. Dans le premier cas, c'est la police administrative ; dans le second cas, c'est la police judiciaire. Nous n'aurons à nous occuper dans cette étude que de la police administrative.

La police administrative peut encore être divisée en deux branches : la police générale et la police locale. La première a pour objet de maintenir la sécurité sur tout le territoire de la République. Elle comprend l'ensemble des mesures et des précautions en

vue d'assurer la sûreté de l'Etat, la sécurité des personnes et la salubrité publique. La seconde est dans un sens beaucoup moins vague et moins étendu que la police générale. Elle a pour objet d'assurer, en effet, tout l'ensemble des mesures et des précautions destinées à préserver de toute lésion des intérêts locaux.

La police générale est dirigée, pour le pays tout entier, par le chef de l'Etat et le ministre de l'Intérieur, dans les départements, par les préfets et leurs subordonnés, sous-préfets, maires, ou commissaires de police. C'est le chef d'Etat qui peut en se conformant aux lois, décréter les mesures de sûreté qu'il juge utiles au pays. C'est au ministre de l'Intérieur qu'appartient la direction de la sûreté générale et qu'il se trouve ainsi placé à la tête du service de la police dans le pays.

Les préfets, sous l'autorité des ministres, sont chargés, dans l'intérieur de leur département, des pouvoirs de police générale, pour toutes les matières, du moins qui n'ont pas été expressément rangées dans le domaine de la loi ou de l'autorité supérieure. Au point de vue réglementaire, le préfet prend des arrêtés de police, soit pour le département tout entier, soit pour un territoire qui comprend au moins deux communes ou portion de deux communes. Le préfet n'a pas à sa disposition de force de police propre, il agit soit par le personnel des agents de la sûreté ou des brigades mobiles, soit par le personnel des agents de la police municipale par l'intermédiaire des commissaires de police, soit par la gendarmerie. Les sous-préfets, les commissaires de police et les maires (considérés comme délégués du département et non comme

administrateurs de la commune) exercent aussi la police administrative générale sous l'autorité du préfet, en assurant l'exécution des mesures prescrites par les lois ou par l'administration supérieure, mais ni les sous-préfets ni les commissaires de police ne peuvent prendre aucun arrêté de police.

La police municipale est entre les mains des maires. Ceux-ci, on le sait, sont toujours contrôlés par le préfet ou le sous-préfet. « Le personnel subordonné de la police municipale varie suivant l'importance de la population des communes. Dans celle de moins de 5.000 habitants, il est constitué par le ou les gardes champêtres. Dans les villes de 5.000 à 40.000 habitants, il doit y avoir un commissaire de police, s'il y a 10.000 habitants au plus et un en sus par 10.000 habitants. Les dépenses de traitement et de frais de bureau de ces commissaires sont obligatoires » (1).

La police locale se présente sous deux formes : la police municipale et la police rurale. La première a pour but le maintien de l'ordre dans les agglomérations bâties, la seconde a pour but le maintien de l'ordre dans les champs. Les maires, en tant qu'administrateurs de la commune et en vertu de leur pouvoir propre sont chargés, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

La force des arrêtés municipaux ne s'étend pas hors du territoire de la commune, mais dans cette limite, les arrêtés municipaux soumettent à leur

(1) Voir M. ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, 7^e édition, p. 346.

empire, sans distinction de domicile, les habitants de la commune et les étrangers.

Les objets sur lesquels peuvent statuer les arrêtés municipaux sont énumérés dans les articles 97 et 98 de la loi du 5 avril 1884 et dans quelques autres dispositions qui ne sont d'ailleurs pas limitatives. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places, et voies publiques;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, etc.;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées alimentaires qui se vendent au poids et à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés pour la vente;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Tous les arrêtés que prennent les maires pour l'exercice de la police municipale sont soumis au con-

trôle du préfet qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution mais non toutefois les modifier. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constaté par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet, ceux au contraire qui ne portent pas règlement permanent sont exécutoires de plein droit dès que le récépissé en a été donné, mais aussi le préfet peut les annuler à quelle époque que ce soit, car cette attribution lui est conférée d'une manière générale, absolue et sans restriction de temps.

Les pouvoirs qui appartiennent au maire ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département, ou plusieurs d'entre elles, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. Ce droit ne peut cependant être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Quant au service de la police, un éminent publiciste, M. Leroy-Beaulieu, a dit que « dans notre pays, la police, à ne considérer que les résultats obtenus, est d'ordinaire fort bien faite; qu'au point de vue de la sécurité des personnes et des propriétés, au point de vue même des facilités et des commodités de l'existence, elle rend tous les services qu'on peut espérer d'elle ». C'est une vérité que j'approuve personnellement.

Le service de la police est organisé en Chine dans des conditions plus compliquées. S'il y a de certaines ressemblances en apparence, il y a cependant bien des

différences au fond. La police et la sûreté générale sont aussi confiées au gouvernement central et à l'autorité provinciale ainsi qu'à celle du hsien. Mais c'est l'autorité provinciale qui exerce les pouvoirs les plus réels. D'ailleurs l'organisation du service de la police présente différentes formes selon l'importance de la circonscription. Nous allons étudier d'abord la police générale, puis la police locale.

D'après la loi de 1931, c'est le ministère de l'Intérieur qui est le plus haut placé pour diriger la police générale dans le pays tout entier. Il existe dans le ministère de l'Intérieur une direction de la police qui s'occupe de la police générale.

Dans la province, c'est le département des affaires civiles qui, sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, est chargé des pouvoirs de police générale dans sa province. C'est lui qui décide de l'organisation de la police soit sur terre, soit sur eau, c'est lui qui prend des arrêtés de police, soit pour la province tout entière, soit pour plusieurs hsiens. L'autorité provinciale peut avoir à sa disposition des forces de police si elle le juge nécessaire pour la sécurité de la province. C'est aussi le département des affaires civiles qui dirige directement la force de la police. Le nombre d'agents de police est fixé par lui selon les besoins.

La police du hsien est dirigée, selon la loi, par le chef du bureau de la sûreté publique. Dans chaque hsien, il y a un bureau de la sécurité publique pour assurer la sûreté publique, maintenir l'ordre et la tranquillité, la salubrité sur tout le territoire du hsien. Mais depuis 1934, le bureau de la sécurité publique est annexé aux sections du gouvernement du hsien, dans quelques provinces comme nous l'avons déjà

exposé dans le chapitre précédent. Puisque cette réforme n'est qu'une expérience et qu'elle n'est d'ailleurs pas généralisée dans tout le pays, nous nous bornerons à étudier le système défini par la loi de 1928.

Dans le hsien, le bureau de la sécurité publique est sous la direction et le contrôle du président du hsien. Le bureau de la sécurité publique peut être subordonné directement au département des affaires civiles au chef-lieu de la province. On peut créer, suivant la circonscription du tchu des sous-bureaux de la sécurité publique, lesquels peuvent avoir au-dessous d'eux des petits commissariats.

A la tête du bureau de la sécurité publique se trouve le chef, auprès duquel il y a deux ou trois sous-sections dans chacune desquelles il y a un sous-chef et d'un à trois employés. Pour contrôler les agents, le bureau peut avoir un chef des inspecteurs et d'un à quatre inspecteurs. Le sous-bureau de la sécurité publique se compose d'un chef, un adjoint, et d'un à trois employés. Nous avons dit que les sous-bureaux sont établis suivant les circonscriptions du tchu. Chaque tchu a un sous-bureau, mais il peut en avoir un dans plusieurs tchu. Le premier sous-bureau doit siéger là où se trouve le bureau de la sécurité publique et la fonction du chef du sous-bureau est remplie par le chef de bureau de la sécurité publique. Le sous-bureau établit les petits commissariats dans sa circonscription. Chaque commissariat a un commissaire et trois à dix agents de police. Pour l'établissement et la transformation du petit commissariat, il faut obtenir l'approbation du département des affaires civiles, demandée par le bureau de la sécurité publique, par l'intermédiaire du président du gouvernement du hsien.

Les attributions que possède le bureau de la sécurité publique sont nombreuses. Elles sont distribuées dans les trois petites sections. La première s'occupe de : 1° diviser le district et la circonscription de la police; 2° instituer les sous-bureaux, les petits commissariats; 3° la distribution du nombre des agents de police dans la circonscription; 4° l'incorporation et l'instruction des agents de police; 5° la discipline des agents de police; 6° l'avanceemnt et la destitution des agents de police; 7° la conservation et la destitution des armes, des vêtements et des meubles; 8° de recevoir et de délivrer les crédits de police; 9° d'expédier et de conserver les documents; 10° de rédiger les rapports et les statistiques; 11° des affaires n'appartenant pas à d'autres sections.

La deuxième section s'occupe des affaires les plus importantes, ce sont : 1° les inscriptions de l'état civil et le recensement; la surveillance sur les réunions, les associations et la presse; 3° le contrôle sur les commerces relatifs à la sécurité publique; 4° la surveillance des transports en général et l'aide en cas de nécessité pour la circulation; 5° l'inspection de la propriété, salubrité, et la police de la place publique; 6° la surveillance de la moralité publique; 7° le soin de prendre les mesures nécessaires contre l'incendie, les inondations, et d'organiser les secours; 8° l'assistance et la répression des mendiants et des vagabonds; 9° les autres affaires concernant la police administrative.

La troisième sous-section s'occupe uniquement de la police judiciaire qui n'entre pas dans le domaine de notre étude.

Après avoir étudié l'organisation, le personnel et les attributions de la police dans le hsien, il convient

de se demander quelle est l'action que l'autorité supérieure exerce sur elle? D'abord, nous avons dit que le bureau de la sécurité publique est contrôlé par le président du gouvernement du hsien. D'après la loi organique du hsien, publiée le 5 juin 1929, et modifiée le 7 juillet 1930, le président du gouvernement du hsien contrôle étroitement les fonctionnaires et les actes faits par le bureau de la sécurité publique. C'est lui qui propose au département des affaires civiles la nomination du chef du bureau de la sécurité publique, parmi ceux qui ont passé l'examen ou sont particulièrement instruits par le gouvernement. Mais ce pouvoir est justement détourné dans les mains du département des affaires civiles par l'autorité provinciale laquelle, sous prétexte que le nombre de ceux qui ont passé l'examen n'est pas assez nombreux, nomme directement et provisoirement le chef du bureau de la sécurité publique, sur la proposition du département des affaires civiles. Le contrôle du président du hsien sur les actes du bureau de la sécurité publique est fort rigoureux. D'abord, tous les règlements ou projets pour l'exercice de la police pris par le chef du bureau de la sécurité publique sont adressés au président du hsien. Celui-ci a le droit de l'instruction préalable. Après cette instruction, c'est aussi lui qui demande au département des affaires civiles l'approbation de ces arrêtés. Ensuite, une grande partie des affaires ne peut être exécutée que sous le sceau du président du hsien, contresigné par le chef du bureau de la sécurité publique, comme : divisions du district et de la circonscription de la police; l'institution ou modification des sous-bureaux ou des petits commissariats; la distribution du nombre des agents

de police; le projet d'instruction des agents de police. la distribution et l'achat des armes: l'établissement du budget; l'incorporation de la force de la police: la récompense et la réprimande des employés: l'exécution des décisions du conseil administratif: toutes les affaires éventuelles et urgentes; etc.

Enfin, tous les arrêtés que prend le chef du bureau de la sécurité publique peuvent être annulés ou réformés par le président du bureau du hsien. Les documents que le bureau de la sécurité publique adresse au département des affaires civiles doivent être transmis par ce dernier, sauf ceux qui sont réglés par les arrêtés provinciaux.

Après avoir tracé rapidement l'action du contrôle qu'exerce le président du gouvernement du hsien sur le bureau de la sécurité publique, nous pouvons dire que ce dernier n'a que très peu de pouvoir personnel au sujet de l'exercice de la police. Pour rationaliser le pouvoir de la police locale, il vaut mieux, à mon sens, annexer le bureau de la sécurité publique dans la section du gouvernement du hsien. Ce serait le président seul qui dirigerait la police locale.

Quant au contrôle que l'autorité provinciale exerce sur la police locale, il est très considérable. Tout d'abord, le chef du bureau de la sécurité publique du hsien est nommé et révoqué par l'autorité provinciale. Ensuite, tous les règlements ou projets pour l'exercice de la police ne peuvent être exécutés qu'après avoir obtenu son approbation. Enfin, l'autorité a le droit de faire les règlements généraux. De plus, la police est un service local, il est vrai, mais dont les dépenses sont supportées par l'autorité provinciale. Il peut encore être subventionné par le pouvoir central. Tout cela

rend incontestablement l'action de l'autorité provinciale sur la police très sévère.

Nous avons décrit le service de la police de la France et de la Chine, il nous est facile de distinguer leurs ressemblances et leurs différences. J'ajoute encore que la police est considérée par les classes moyennes, en France, avec plus de respect que nous n'en avons pour elle en Chine. Mais le bas peuple de notre pays a plus de docilité que celui de la France, pour la police, dans les circonstances ordinaires.

CHAPITRE II

Du service de l'instruction publique

De nos jours, personne ne conteste l'importance de l'instruction, qui est non seulement le meilleur moyen de développer la capacité intellectuelle de l'homme, mais encore le progrès et la grandeur intellectuelle d'une nation. M. Jules Simon a écrit avec raison, que « le peuple qui a les meilleures écoles est le premier peuple, s'il ne l'est pas aujourd'hui, il le sera demain ».

On a distingué trois branches principales, tant en France qu'en Chine, trois échelons nettement distincts dans l'instruction. C'est d'abord l'instruction primaire, qui est destinée à donner aux enfants un minimum de formation intellectuelle et sociale. Ensuite, c'est l'instruction secondaire, destinée aux classes moyennes qui disposent librement du temps de leur jeunesse. Enfin, c'est l'instruction supérieure, qui implique des études et des recherches spécialisées plus poussées, plus approfondies et plus scientifiques. Quant à l'instruction technique, elle est destinée à développer la formation professionnelle. Dans presque tous les pays, par la force des choses, c'est l'instruction primaire qui est sous la direction de l'administration locale, tandis que l'instruction secondaire se dégage déjà de l'in-

fluence locale et l'instruction supérieure se range presque complètement du côté du service d'utilité générale, sur laquelle les localités n'ont qu'une faible part de direction ou de surveillance, ou bien aucun rapport avec elle.

On trouverait difficilement une administration plus centralisée que celle de l'instruction publique en France. Le ministre de l'Education nationale possède, à l'égard des établissements de l'Etat, un pouvoir de direction presque complet, il est chargé aussi de la surveillance de tous les établissements d'enseignement privé. Il est aidé et éclairé par divers conseils, dont le plus important est le Conseil supérieur de l'instruction publique. Les attributions administratives de ce dernier consistent à donner des avis sur les mesures d'ordre général énumérées dans la loi du 27 février 1880, tarif, programme, méthodes, règlements, discipline, etc. Il joue, en outre, le rôle de juridiction disciplinaire.

En France, les circonscriptions administratives, au point de vue de l'enseignement, ne sont pas les mêmes que les divisions administratives territoriales. Le pays est divisé en académies, dont le nombre est actuellement de dix-sept. Elle est constituée par le recteur et le Conseil d'académie. Le recteur a pour fonction la surveillance ou la direction des établissements d'enseignement supérieur, secondaire et primaire. Il a sous ses ordres, pour ses services, les inspecteurs d'académie.

Le Conseil académique se compose de membres de droit qui sont : le recteur, les inspecteurs d'académie, les doyens et directeurs des facultés et écoles d'enseignement supérieur; des membres nommés par le

ministre parmi les proviseurs de lycées et principaux collèges; des représentants des Conseils municipaux et généraux qui concourent aux dépenses de l'enseignement, et des membres élus par leurs collègues. « Ses attributions sont administratives et contentieuses. Il donne des avis sur les règlements, sur les budgets et les comptes des établissements d'enseignement secondaire public, il adresse chaque année au ministre un rapport sur la situation des établissements d'enseignement secondaire. Ses attributions contentieuses consistent à connaître les litiges soulevés par l'application des lois et règlements sur l'enseignement secondaire public ou libre et sur l'enseignement supérieur libre. Il est juge des mesures disciplinaires à appliquer au personnel des mêmes établissements » (1).

« L'administration départementale n'a aucun rôle en matière d'enseignement supérieur. Pour l'enseignement secondaire, elle n'existe que comme subdivision de l'académie. C'est l'inspecteur d'académie qui est à cet égard l'agent du recteur dans le département » (2).

En matière d'enseignement primaire, l'administration départementale constitue l'unité administrative. Elle se compose du préfet, de l'inspecteur d'académie et du Conseil départemental. Il est à remarquer que le pouvoir de nommer et de révoquer les instituteurs et les institutrices, de les suspendre et de les réprimander, a été conféré, non pas au recteur de l'académie, mais au préfet de chaque département, sur la proposition des inspecteurs d'académie. Ceux-ci sont les agents de transmission qui dépendent à la fois du préfet et du recteur.

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 894.

(2) *Ibid*, p. 895.

Le Conseil départemental n'a de compétence que pour l'instruction primaire. Il est chargé de veiller à l'application des programmes; il arrête les règlements relatifs au régime des établissements d'enseignement primaire; il fixe la nature et le siège des écoles publiques; il désigne des délégués cantonaux à la surveillance des écoles publiques et privées du canton. Enfin, il a encore des attributions disciplinaires et contentieuses. En un mot, c'est le Conseil départemental qui a la haute direction des établissements scolaires dans le département au point de vue de leur organisation et de leur administration matérielle.

Sous les ordres immédiats de l'inspecteur d'académie sont placés les inspecteurs primaires qui sont, dans leurs circonscription, les chefs immédiats du service d'enseignement primaire. Ils inspectent les écoles primaires publiques et privées, veillent à l'application de la loi de 1882, ils instruisent toutes les affaires relatives à la création ou à la construction des écoles publiques, à l'ouverture des écoles privées, etc.; ils donnent leur avis sur la nomination et l'avancement des instituteurs et institutrices des écoles publiques, sur les récompenses à accorder ou les peines disciplinaires à infliger au personnel enseignant.

La délégation cantonale désignée par le Conseil départemental, que nous avons mentionné plus haut, est un rouage de peu d'importance. Elle a pour effet de surveiller les écoles publiques et privées du canton. Les délégués sont pris parmi ceux qui résident dans le canton et ne sont ni professeur, ni chef d'établissement d'enseignement primaire. Leur inspection ne peut pas porter sur l'enseignement, mais seulement sur l'état des locaux, le matériel, l'hygiène et la tenue des élèves.

Enfin, le maire est investi aussi de certains pouvoirs relativement aux écoles de sa commune. Il a la surveillance des écoles en ce qui concerne l'état des locaux, le matériel, l'hygiène et la tenue des élèves. Il reçoit la déclaration d'ouverture des écoles privées et peut y former opposition au point de vue de l'état du local. Il est chargé de veiller à l'observation de la loi de 1882. Il préside à la réunion de la commission scolaire. Ces dernières sont instituées dans chaque commune pour surveiller et encourager la fréquentation scolaire.

Il nous reste à exposer la façon dont fonctionnent ces divers enseignements. Tout d'abord, l'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de six à treize ans révolus, la loi scolaire du 9 août 1936 prolongeant d'un an la durée de la scolarité. L'instruction est laïque et gratuite. Les dépenses ordinaires de l'enseignement primaire sont répartis entre le budget national et les budgets départementaux et communaux.

« Les instituteurs et institutrices sont aujourd'hui principalement recrutés parmi les élèves des écoles normales primaires. Tout département est pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices » (1).

Toute commune doit être pourvue d'une école. Mais le Conseil départemental, sous réserve de l'approbation ministérielle, peut cependant autoriser des communes voisines à se syndiquer pour n'avoir qu'une école. « Toute commune doit avoir une école dans chaque agglomération séparée des autres par une dis-

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 900.

tance de 3 kilomètres et réunissant un effectif de vingt enfants d'âge scolaire » (1).

Puis, l'enseignement secondaire, qui se distribue dans les lycées, collèges, est dirigé et entretenu par l'Etat. « Mais les villes doivent prendre à leur charge les frais de construction et d'installation du matériel. Les collèges sont créés et entretenus par les communes, mais sont placés, comme les lycées, sous la direction du ministre de l'Education nationale » (2).

Telle est en France l'organisation de l'instruction locale, on voit qu'elle est tout entière dans les mains de l'Etat, sans parler de l'instruction supérieure, qui relève uniquement de l'Etat. C'est lui aussi qui crée et dirige d'une manière absolue des établissements d'instruction secondaire. Quant à l'instruction primaire, l'Etat impose aux communes le soin d'y pourvoir dans une large mesure, mais prend exclusivement la direction tant de l'enseignement que de l'administration matérielle.

Tout autre est le système d'instruction publique en Chine. Tout d'abord, non seulement la circonscription relative à l'instruction publique ne diffère point de celle de l'administration locale, mais encore l'administration de l'instruction est tout à fait sous l'autorité administrative, c'est-à-dire : dans la province, sous l'autorité de la province; dans le hsien, sous l'autorité du hsien. Puis, en France, l'instruction est un service national, c'est l'Etat qui prédomine sur les particuliers, qui, eux, ne jouent qu'un rôle secondaire. Mais, en Chine, c'est le contraire, les particuliers occupent

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 901.

(2) *Ibid*, p. 903.

une place importante pour l'instruction de tous les degrés. Voyons la statistique de l'instruction supérieure : parmi 108 établissements d'enseignement supérieur, il y a 51 établissements privés, 29 en tout aux provinces, 28 à l'Etat. Dans l'instruction secondaire, parmi 3.043 établissements d'enseignement secondaire, se trouvent 984 établissements privés, 1.506 créés par les hsiens, 537 appartenant aux provinces ou aux villes, et 16 établissements nationaux. Dans l'instruction primaire, parmi 263.402 établissements d'enseignement primaire, il y a 65.429 établissements privés, 131.617 créés par les tchu, c'est-à-dire par les associations publiques, 65.003 créés par les hsiens, 1.376 créés par les provinces ou par les villes, 7 par l'Etat. Ces chiffres sont assez éloquents par eux-mêmes pour montrer les efforts et les sacrifices que les particuliers et les associations supportent.

L'administration centrale de l'instruction est confiée au ministre de l'Education nationale, qui dirige et contrôle tous les degrés d'enseignements dans tout le pays. Dans la province, c'est le département de l'éducation qui, en même temps sous l'autorité du ministre de l'Education nationale et du comité provincial, est l'organe supérieur pour les écoles situées en province. Le département se compose de quatre sections et d'un secrétariat et des inspecteurs. Il dirige l'enseignement secondaire et contrôle l'administration relative à l'enseignement dans les hsiens de la province. L'enseignement secondaire se distribue dans les lycées et établissements privés du même ordre. Les lycées provinciaux sont créés, entretenus et dirigés par la province. S'ils appartiennent à la ville, c'est celle-ci qui les crée et les entretient, s'ils appartiennent au

hsien, c'est le hsien qui les fonde et les entretient, mais c'est le département de l'éducation qui les contrôle. Il peut les subventionner. Le personnel des lycées comprend l'administration, représentée par le directeur, auprès de qui se trouvent quelques employés, le personnel enseignant, composé du corps des professeurs et du personnel chargé de la surveillance des élèves.

Les directeurs des lycées sont nommés par l'autorité provinciale, sur la proposition du département de l'éducation. Les professeurs et les employés sont nommés par le directeur. Aucun d'eux n'a de garantie. Pour être directeur ou professeur de lycée, il faut remplir certaines conditions de capacité, c'est-à-dire sortir de l'école normale ou de l'université.

Les lycées qui sont fondés et entretenus par les villes ou les hsiens sont contrôlés aussi par le département de l'éducation. Les directeurs de lycées sont nommés par le département de l'éducation, sur la proposition du maire ou du président du hsien. Ils ont le même statut et le même règlement que les lycées provinciaux.

Pour fonder un établissement d'enseignement secondaire libre, il faut être Chinois, jouir de ses droits civils, être âgé de vingt-cinq ans, avoir un diplôme d'université ou posséder un équivalent. Toute personne réunissant ces conditions, et qui veut ouvrir un établissement secondaire, doit en faire la déclaration au département de l'éducation. La déclaration doit contenir la désignation du local, en soumettre le plan. Le directeur du département de l'éducation envoie l'inspecteur pour vérifier si les conditions imposées par la loi sont remplies. Le département peut

former opposition à l'ouverture des lycées en raison des conditions insuffisantes. Les établissements libres d'enseignement secondaire peuvent être subventionnés par les provinces ou les hsien.

L'instruction du hsien ou de la ville, soit l'enseignement primaire, soit l'enseignement secondaire, est dirigé par le bureau de l'éducation, lequel est en même temps sous le contrôle du président du hsien ou du maire et du département de l'éducation provinciale. Nous avons dit que, depuis 1934, on a essayé d'annexer les bureaux dans les sections du gouvernement du hsien, mais cela n'est qu'en cours d'expérience. A la tête du bureau, on trouve un chef, nommé directement par le directeur du département de l'éducation provinciale. Pour occuper ce poste, sont exigées des conditions de capacité : avoir un diplôme de l'école normale supérieure, ou de l'université, ou un brevet spécial de capacité prouvant que l'on a fait un stage de trois ans.

Le bureau de l'éducation comprend deux sous-sections et de deux à quatre inspecteurs, suivant les circonstances du hsien. L'une est la sous-section d'enseignement d'école, l'autre est la sous-section d'enseignement social. La première gère les écoles maternelles, les écoles primaires, les écoles techniques et tous les autres services concernant les écoles. La sous-section d'enseignement social a les attributions ci-dessous mentionnées : gestion des bibliothèques, des terrains de sport, des musées, des mouvements, des lieux de loisirs, des services de statistiques ; organisation de l'instruction des masses illettrées ; etc. L'inspecteur instruit les affaires relatives à l'enseignement primaire, inspecte les écoles primaires publiques

et privées, veille à l'exercice des méthodes d'enseignement prescrit par le ministère de l'éducation nationale ou le département de l'éducation provinciale; il instruit toutes les affaires relatives à la création ou à la construction des écoles publiques, à l'ouverture des écoles privées; il donne son avis sur les allocations accordées aux écoles privées, sur la nomination du directeur de l'école primaire et sur les récompenses à accorder ou les peines à infliger au personnel enseignant.

A côté du bureau de l'éducation s'installe un Conseil de l'éducation, qui se compose du chef du bureau, du représentant du gouvernement du hsien, du représentant de commission des finances locales et trois conseillers nommés par le président du hsien. La principale attribution de ce conseil est de se procurer et de conserver les fonds destinés à l'éducation, lesquels sont séparés des autres crédits et destinés uniquement pour l'enseignement local.

Les directeurs des écoles primaires publiques sont nommés par le président du hsien, sur la proposition du chef de bureau de l'éducation. Les instituteurs et institutrices sont nommés par les directeurs. Mais, dans quelques villes, ils sont nommés par le maire. Ils sont recrutés parmi les élèves des écoles normales primaires et les personnes ayant les capacités d'enseigner. L'école normale primaire est fondée et entretenue par la province.

Au point de vue de la discipline, le personnel de l'enseignement primaire relève du chef du bureau de l'éducation, tandis qu'en France, il relève de l'inspecteur d'académie, du Conseil départemental et du préfet.

Depuis ces dernières années, notre gouvernement s'efforce de faire que l'enseignement primaire soit obligatoire. Le projet de la constitution déjà promulguée prévoit que les enfants des deux sexes, âgés de six à douze ans, doivent recevoir l'enseignement élémentaire gratuitement (art. 134), mais en fait, ce n'est pas facile de le réaliser immédiatement, en raison de la difficulté des finances locales et du nombre énorme des enfants d'âge scolaire.

Si nous avons tant d'écoles privées, c'est parce que notre peuple considère que tenir une école ou souscrire pour l'enseignement, c'est un fait bienfaisant et noble. C'est un sacrifice que l'on fait plus facilement que tout autre chose.

Pour ouvrir une école primaire, il est nécessaire d'en faire la déclaration au bureau de l'éducation. L'école privée peut réclamer la subvention du hsien. Elle est soumise aux mêmes inspections que les écoles publiques.

Nous avons décrit successivement l'organisation de l'instruction en France et en Chine. Rappelons que le système de l'instruction en Chine s'est inspiré de celui de la France, en 1928. On divisa aussi la circonscription relative à l'instruction en académies. Mais ce système emprunté n'a été pratiqué que pendant un an. On a remis l'administration de l'instruction sous l'autorité de l'administration provinciale. Cette transformation n'était pas d'ailleurs due à l'échec du système, mais plutôt à des influences politiques.

On sait que les neuf dixièmes du territoire de la Chine sont occupés par des exploitations agricoles. L'instruction n'est pas très développée, en raison de plusieurs causes. Dorénavant, le gouvernement chi-

nois, à mon avis, doit faire de grands efforts pour réaliser le principe de l'enseignement élémentaire obligatoire. En outre, la personne qui a dépassé l'âge de l'instruction primaire et qui se trouve sans instruction doit s'instruire dans une école préparatoire gratuite. Depuis des années, l'instruction obligatoire est très développée par les efforts du gouvernement central et l'autorité locale, et le nombre des illettrés a beaucoup diminué. On comprend que, le territoire de la Chine étant très grand et sa situation tellement délicate du fait du Japon, le développement de ces réformes, tant pour l'éducation que pour toutes autres, est toujours entravé. Nous avons la conviction que, malgré la difficulté énorme, nous marchons infailliblement vers le progrès, à tous les points de vue, pour la reconstruction de notre pays.

CHAPITRE III

De la viabilité

Les voies de communications sont l'un des besoins primordiaux d'une société civilisée, car elles mettent en relation toutes les parties du pays et facilitent la circulation des personnes et des produits. M. Berthélemy a écrit avec raison que « l'Etat tire avantage des facilités données à la circulation des gens et des choses. Ces facilités sont une cause d'accroissement de la richesse, puisqu'elles permettent la meilleure et la plus utile répartition des produits du sol et du travail ». J'ajoute que s'il n'y a pas de bonnes voies dans un pays, non seulement la prospérité matérielle est obstruée, mais encore la situation intellectuelle même est en souffrance.

Il y a longtemps que les belles routes de la France font l'admiration de l'Europe. Cela est dû à son bon système de viabilité. Les voies de la France se distinguent en grandes et petites. La grande voirie comprend : 1° les routes nationales; 2° les routes départementales. La petite voirie : 1° les chemins vicinaux; 2° les chemins ruraux ou voirie rurale. Cette distinction offre de l'intérêt à plusieurs points de vue, que nous allons étudier successivement.

« Les routes nationales appartiennent à l'Etat; elles partent en général de Paris et vont, soit à la frontière, soit à un grand port maritime » (1). D'après le décret du 27 juillet 1870, combiné avec le décret de 1811, le classement et le déclassement d'une voie nouvelle ou du changement de classe d'une section de plus de vingt kilomètres ne peut avoir lieu que par une loi; un décret rendu en Conseil d'Etat suffit pour une portion de route nouvelle.

Les routes départementales appartiennent au département. Depuis la loi du 10 août 1871, les conseils généraux statuent définitivement sur le classement des routes départementales, sans distinguer si elles traversent un ou plusieurs départements. Sa délibération est définitive, sauf annulation.

Les routes nationales sont construites et entretenues aux frais de l'Etat. Les routes départementales sont entretenues aux frais des départements, avec leurs ressources, par le service des Ponts et Chaussées. Mais, depuis 1866, le département a la faculté de confier la construction et l'entretien de ses routes, soit au service des Ponts et Chaussées, soit aux ingénieurs du Service vicinal.

Au point de vue de la police de la route, il y a aussi une distinction entre la grande voirie et la petite voirie. « Les contraventions de grande voirie sont punies d'amendes assez élevées, parce qu'elles sont prononcées par des textes de l'ancien régime (elles ont été modérées par une loi du 23 mars 1842), tandis que les infractions aux règles de la petite voirie sont punies d'amendes légères » (2). Jusqu'au décret du

(1) Voir M. HAURIUO : *Précis élémentaire de Droit administratif*, 1930, Paris, p. 298.

(2) Voir M. HAURIUO : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 850.

28 décembre 1926, les contraventions de grande voirie étaient de la compétence des conseils de préfecture, dorénavant elles sont, comme les contraventions de petite voirie, de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. La circulation sur les routes est régie par la loi du 31 mai 1851, sur le roulage, par le décret du 31 décembre 1922, appelé « Code de la route ». Il a été révisé par un décret du 19 janvier 1933. Les dispositions du code de la route sont réparties en sept chapitres : 1° Dispositions applicables à tous véhicules; 2° Dispositions spéciales aux véhicules à traction animale; 3° Automobiles; 4° Services publics et transports en commun; 5° Cycles; 6° Piétons et animaux; 7° Dispositions transitoires.

Les chemins vicinaux sont des voies publiques d'intérêt communal, qui font communiquer entre elles les communes et les relient aux routes départementales. Ils se divisent en trois classes : les chemins de grande communication ; les chemins d'intérêt commun et les chemins ordinaires. L'ouverture et le classement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ont lieu en vertu de décisions du Conseil général, après avis du Conseil municipal et du Conseil d'arrondissement. Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est la commission départementale qui décide l'ouverture et le classement avec l'assentiment des Conseils municipaux. Ces chemins ont une largeur différente, suivant leur catégorie. Elle est fixée, dans chaque département, par le Conseil général ou par la Commission départementale.

Comme la route départementale, c'est aux Conseils généraux de décider à quel service la construction et l'entretien des chemins vicinaux seront confiés. Ils peuvent être confiés, soit au service des Ponts et

Chaussées, soit au service d'agents voyers, lesquels sont sous les ordres des préfets pour les chemins de grandes communication et d'intérêt commun; sous les ordres des maires pour les chemins vicinaux ordinaires.

Les chemins vicinaux sont à la charge des ressources ordinaires de la commune. Si les ressources ordinaires sont insuffisantes, on y attribue des ressources spéciales; ce sont : 1° des centimes additionnels spéciaux; 2° des subventions industrielles; 3° des subventions du département et de l'Etat; 4° des impôts de prestations; 5° la taxe vicinale.

Quant à la police de la voirie vicinale, la loi de 1836 laisse aux préfets le soin de faire, avec l'avis des Conseils généraux, les règlements nécessaires pour la conservation des chemins vicinaux. Il y est question des alignements et des conditions dans lesquelles seront délivrées les permissions de bâtir, de planter, de faire l'élagage, de l'entretien des fossés, de l'écoulement des eaux, de l'ouverture des carrières ou de l'établissement des mares à proximité des chemins, etc. Les infractions aux règlements de la voirie municipale sont soumises, sauf exception, aux règles ordinaires des contraventions. Elles sont de la compétence des tribunaux de simple police.

Les chemins ruraux sont tous les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, et qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux (1). La loi distingue deux sortes de chemins ruraux : chemins ruraux reconnus et chemins ruraux non reconnus. La reconnaissance des chemins ruraux a lieu par arrêté rendu par la Commission départementale, sur la proposition du préfet et après avis du Conseil mu-

(1) Loi du 20 août 1881.

nicipal. Cet acte n'a d'autre objet que d'établir une simple présomption de propriété en faveur de la commune. Les chemins ruraux reconnus font partie du domaine public de la commune et sont inaliénables et imprescriptibles; les chemins ruraux non reconnus font partie, au contraire, du domaine privé de la commune.

En ce qui concerne les ressources de chemins ruraux, la commune pourvoit à l'entretien des chemins reconnus, dans la mesure des ressources dont elle peut disposer. « En cas d'insuffisance de ressources ordinaires, les communes sont autorisées à pourvoir aux dépenses des chemins ruraux reconnus, à l'aide soit d'une journée de prestation, soit de centimes extraordinaires en addition au principal des quatre contributions directes (loi de 1881, art. 10), etc. » (1).

Il nous reste encore quelques mots à dire sur la voirie urbaine, laquelle comprend l'ensemble des rues et promenades des villes et bourgs. « La voirie urbaine, à l'exception des rues qui prolongent les routes nationales et départementales, font partie de la petite voirie » (2). L'ouverture, le classement, le redressement, le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, rentrent dans les attributions du Conseil municipal.

Voilà le système sommaire de la voirie française. Il est si uniforme et si complet qu'il n'est pas besoin de le commenter.

Nous allons maintenant aborder l'état de la via-

(1) Voir M. HAURIOU : *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, p. 824.

(2) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 129.

bilité de la Chine. Il peut paraître étonnant qu'avant l'établissement du gouvernement central à Nanking, c'est-à-dire avant 1928, la Chine ait presque complètement abandonné aux soins des localités, ou plutôt à l'initiative d'associations libres ou des particuliers, la confection et l'entretien des routes. Même la province, la principale circonscription administrative locale, reste presque étrangère à cet important service. Seules quelques grandes villes, ou les chefs-lieux des provinces, prévoient dans leurs budgets une petite somme destinée à la construction et à l'entretien des routes de la ville. Mais le Docteur Sun Yet Sen, le fondateur de la République Chinoise, a démontré, il y a fort longtemps, toute l'importance de la voirie. Il a dit ainsi dans ses principes fondamentaux au sujet de la reconstruction nationale : « La subsistance nécessaire du peuple est le problème le plus important de tous ceux qui concernent la reconstruction nationale. En prenant en considération les questions de nourriture, d'habillement, de logement et les moyens de communication qui sont les quatre grandes nécessités du peuple, le gouvernement doit donc coopérer avec ce dernier pour développer l'agriculture et l'industrie textile, afin que le peuple puisse se nourrir et s'habiller suffisamment, pour bâtir à grande échelle des habitations de toutes sortes, afin qu'il puisse également goûter au plaisir d'être bien logé, et pour construire et réparer les routes et les grands canaux, afin qu'il ait la facilité de circuler librement. »

Dès que le parti Kou-Ming-Tang est arrivé au pouvoir, après la Révolution de 1926-1927, le gouvernement national s'est mis à l'œuvre de la construction des voies. Au début, les œuvres furent exécutées, soit

par le gouvernement central, soit par les autorités provinciales; du fait qu'il n'y avait pas de programme de coordination, il en résulta beaucoup de gaspillage. La construction des routes ne ressortissait d'aucun ministère en particulier. Mais après la création du Conseil national économique, en 1931, la construction des routes rentra dans l'une de ses attributions. C'est lui qui est chargé de coopérer avec les autorités provinciales en vue de stimuler, de diriger leurs activités par l'octroi de prêts pour la construction des routes.

En 1932, un plan de réseau routier a été établi pour les provinces de Kiang-Su, du Che-Kiang, du An-hwei, du Kiang-Si, du Ho-peï, du Ho-nan, et des provinces du Nord-Ouest; jusqu'à la fin de l'année 1935, un réseau de 29.142 kilomètres a été créé. En outre, le comité central militaire fait construire également, en vue de la lutte contre le brigandage et les communistes, de nombreuses routes, soit par les provinces, soit en les subventionnant. Il a établi un plan de construction de sept grandes routes traversant neuf provinces. A la fin de 1935, on en a achevé cinq; le reste est encore à construire.

De plus, dans un grand nombre de provinces, les autorités locales ont achevé la construction de nombreuses routes, avec l'aide du Conseil national économique.

D'après la statistique (décembre 1935) du bureau du Conseil national économique, nous avons le tableau suivant, montrant la longueur des routes (en kilomètres) existantes et en cours de construction, dans chacune des provinces.

LA PROVINCE	LONGUEUR totale DE ROUTE	ROUTES ACHEVÉES	ROUTES en cours de CONSTRUCTION
Kiang-Su	7.670	4.009	3.691
Che-Kiang	4.676	3.136	1.540
An-Hwei	6.907	4.890	2.077
Kiang-Si	10.160	5.959	4.201
Hu-Peh	5.836	2.684	5.489
Sze-Chuan	5.201	3.430	1.771
Si-Kiang	2.116	760	1.356
Fu-Kien	6.924	3.568	2.356
Kwang-Tung	17.587	11.288	6.299
Kwang-Si	5.184	3.328	1.356
Kwai-Chou	5.681	1.382	4.299
Yuan-Nan	5.634	2.137	3.497
Ho-Pei	4.364	2.352	2.012
Shan-Tung	6.491	5.569	922
Shan-Si	3.410	2.056	1.354
Ho-Nan	5.510	3.441	2.032
Shien-Si	3.308	1.948	1.360
Kan-Su	7.136	2.879	4.257
Ch'in-Hai	4.685	1.482	3.203
Liao-Ming	5.060	3.191	1.869
Liao-Ning	3.818	2.852	966
Hei-Lun-Kiang	3.699	2.514	1.185
Je-Hol	2.966	2.330	636
Suy-Juan	2.569	1.617	952
Ning-Ghsia	2.502	2.502	—
Mongolie	5.032	3.779	1.253
Sin-Kiang	3.929	3.929	—
Thibet	4.798	1.050	3.748
TOTAL	163.018	96.435	66.583

Le tableau ci-avant nous montre quels efforts a faits et fera encore la Chine pour la construction de ses routes. Mais, par rapport à son immense territoire, c'est loin encore de satisfaire aux besoins que le Docteur Sun a prévus.

D'après la loi, on distingue aussi trois catégories de voies : 1° les routes nationales; 2° les routes provinciales; 3° les routes du hsien. Les premières vont

soit de la capitale aux provinces, soit du chef-lieu de la province à celui de l'autre, ou à un grand port maritime. Les deuxièmes partent soit du chef-lieu de la province pour les centres des hsien, soit de ces villes à d'autres, soit à un port commercial secondaire. Les troisièmes vont soit du centre du hsien au tchu, le centre du village, soit de ce tchu à un autre, ou bien servent à relier les grandes routes.

Les routes nationales sont construites et entretenues, pour le moment, par le Conseil national économique. Les routes provinciales sont entretenues par le département des travaux publics dans la province. Elles sont à la charge de la province, qui est parfois subventionnée par l'Etat. Depuis quelques années, la construction des routes se fait rapidement, mais elles ne sont pas très bien entretenues. Quant aux routes du hsien, on ne trouve guère, dans le budget du hsien, des sommes destinées à la construction de ces routes. La plupart de nos hsien sont trop pauvres pour exécuter les travaux de viabilité si nécessaires à l'intérêt public, et nos provinces n'ont pas non plus de ressources suffisantes pour aider à développer les voies du hsien.

La facilité de la communication est une cause d'accroissement de la richesse, il est vrai, mais pour le développement de la communication, il faut avoir des ressources assez importantes. De plus, il faut des marchandises à transporter. Pour la Chine d'aujourd'hui, on ne peut faire appel qu'à l'emprunt étranger pour exécuter ces grands travaux de viabilité, car les routes servent en grande partie à transporter les marchandises étrangères pénétrant dans la campagne agricole. A mon sens, tout en développant la viabilité, il faut développer parallèlement l'industrie et l'agriculture.

Les ressources pour la viabilité ne sont pas stables, le système n'étant pas complètement organisé et la loi sur la police de la voirie n'étant pas très complète; tout cela mérite l'attention de nos législateurs et de nos administrateurs.

Le service de la viabilité commence à peine de se développer en Chine, alors que le système français, en ce qui concerne également la viabilité, est depuis longtemps déjà au point. Toutefois, la comparaison n'est pas moins intéressante. Ce qui a évolué pendant un siècle, tel que le service de la viabilité en France, n'est-il pas une bonne chose à examiner et à prendre en exemple?

CHAPITRE IV

De l'hygiène

Depuis des dizaines d'années, le progrès le plus rapide parmi les services publics fait par le gouvernement chinois, est celui qui concerne l'hygiène et la viabilité. L'utilité sociale de l'hygiène est incontestable aux yeux des peuples civilisés, mais elle apparaissait comme étant principalement d'un intérêt privé il y a trente ans. C'est tout récemment qu'elle a pris une grande place parmi les services publics.

Le service d'hygiène, après avoir été un bureau rattaché au ministère de l'Intérieur, puis avoir formé un ministère distinct (1928) finit par être un office subordonné directement à l'autorité du yuan exécutif. L'office de l'hygiène est le plus haut organe administratif en ce qui concerne l'hygiène publique dans tout le pays. Depuis 1932, on a créé une direction s'occupant de la technique sanitaire, sous la direction du Conseil national économique. Le rôle de cet organe,, qu'on nomme « la direction de l'expérience hygiénique », est d'examiner et d'étudier tout ce qui concerne le domaine de l'hygiène.

Sous la direction directe de l'office d'hygiène, on trouve les offices pour déceler et enrayer au besoin la

peste dans les grands ports maritimes, dans la région du Nord-Ouest de la Chine, dans la circonscription spéciale de la Mongolie. Sous la direction de cet office il y a également des établissements d'enseignement de l'hygiène. Sous les ordres de la « direction de l'expérience de l'hygiène », il y a des laboratoires, des hôpitaux, etc...

Dans chaque province, l'administration de l'hygiène appartient, d'après la loi organique, au département des affaires civiles. En 1934, le gouvernement central voulant donner une impulsion à l'autorité provinciale a décidé de créer un laboratoire dans quelques provinces dont le but est de faire des recherches au sujet de l'hygiène. Dans les autres provinces, on trouve un hôpital qui est chargé de donner des renseignements à l'autorité provinciale sur les questions concernant l'hygiène.

Dans les grandes villes, comme à Nanking, Shanghai, etc..., se trouve un bureau de l'hygiène. Sous sa direction, il y a des hôpitaux municipaux, des hôpitaux spéciaux, des offices de puériculture.

Avant 1932, on ne trouvait presque pas de bureaux sanitaires dans les hsiens en raison du manque d'argent et de techniciens. C'est en 1932 que le gouvernement central obligea quelques provinces à instituer un hôpital dans le centre du hsien. Maintenant, la plupart des hsiens ont leur hôpital ou un bureau particulier pour s'occuper des questions d'hygiène.

Après avoir décrit l'organisation de ce service, nous allons étudier les mesures prescrites par les lois et les règlements relatifs à la protection de l'hygiène publique.

Pour assurer l'hygiène des denrées alimentaires, il existe plusieurs règlements auxquels sont astreints

les marchands. D'après le règlement de 1929, les établissements de fabrication alimentaire doivent observer des mesures d'hygiène : avoir des égouts convenables, des préparations désinfectantes et la défense d'habiter et de manger dans les lieux où s'entreposent ces marchandises, etc... Les ouvriers sont soumis à un examen médical, ceux qui ont des maladies contagieuses ne peuvent pas être embauchés, l'établissement doit faire la déclaration au bureau de l'hygiène s'il y a des maladies contagieuses, et prendre des mesures d'hygiène pour les ouvriers, observer les règlements pour la déposition des entrepôts et la propreté de la vaisselle, etc...

En vertu d'un autre règlement de la même année, les marchands de viande doivent avoir un certain matériel énuméré par celui-ci, et la police a le droit d'inspecter la marchandise. Les restaurants sont également soumis à un règlement dans lequel les mauvaises viandes, les mauvais légumes, les mauvais apéritifs, etc..., ne peuvent être soumis à la consommation. L'installation d'un restaurant doit obéir à une certaine réglementation.

L'eau potable est soumise à une réglementation également. L'administration locale ou le particulier prenant l'initiative de créer une distribution d'eau pour satisfaire aux besoins de l'habitation, est soumis à de stricts règlements en ce qui concerne : la source, travaux, l'adduction, etc... Quand on creuse un puits, il faut faire une déclaration au bureau de l'hygiène, à son défaut à la police pour analyser l'eau, de même le lieu du puits et sa construction sont soumis à la réglementation. La contravention à ces règlements est de la compétence du tribunal de simple police.

Les mesures, en ce qui concerne les immeubles, concernent le balayage et l'insalubrité. Les propriétaires ou les habitants ont le devoir de maintenir dans leur maison, sur leur terrain, la propreté. La municipalité ou l'autorité du hsien doit faire la collecte des ordures ménagères et les brûler, puis construire des égouts publics pour l'évacuation des matières usées.

Des mesures destinées à la prévention des maladies contagieuses sont relatives à la vaccination et aux précautions à prendre contre les maladies contagieuses. La vaccination antivariolique se fait dans les deux périodes qui suivent : sur les enfants de trois mois à un an, et sur ceux de six à sept ans; pendant la période de la vaccination, le bureau de l'hygiène doit établir des sections pour ces vaccinations. Le nombre de ces sections est décidé selon la grandeur du territoire et du nombre des habitants. Si les parents ou tuteurs n'ont pas observé cette prescription, ils sont punis d'amende. Pour prévenir les maladies contagieuses, l'administration locale doit créer des hôpitaux spéciaux dans les centres populeux et indiquer comment enrayer ces maladies. Pendant que sévissent les maladies contagieuses, l'administration a le pouvoir de vérifier tous les voyageurs dans le train ou sur le bateau. La loi lui permet de couper les communications en partie ou complètement. La famille du malade doit faire une déclaration à la police, quand le médecin constate qu'il y a maladie contagieuse. Le médecin qui l'a soignée est tenu de la même obligation. S'il n'a pas observé cette mesure, il est puni d'amende.

La désinfection est obligatoire pour tous les cas de maladies dont la déclaration est prescrite par les règlements. Les mesures de désinfection sont faites sous

l'indication des médecins ou de l'office du bureau de l'hygiène. Le corps du mort ne peut pas être transporté sans l'approbation du bureau et l'enterrement doit suivre certaines règles.

La loi de 1929 contient des dispositions contre les maladies exotiques. Lorsqu'il y a des maladies contagieuses, c'est à l'office de l'hygiène de décider l'arraisonnement de tous les navires du pays où sévit cette maladie. Suivant le résultat de cette visite, diverses mesures sont prises : surveillance exercée à l'égard des passagers, désinfection et même isolement dans les lazarets.

Enfin, les règles concernant l'exercice de la médecine et de la pharmacie sont contenues dans la loi de 1927. Les médecins sont soumis à la vérification de leur qualité avant l'exercice de leur profession. Pour être médecin, d'après l'article 3 de cette loi, il faut avoir vingt ans et être spécialement diplômé, de plus, il faut ne pas avoir été condamné par la justice. Les pharmaciens doivent aussi être diplômés et avoir vingt ans. Ils doivent remplir la même formalité pour l'exercice de cette profession.

Les dépenses ordinaires du service de l'hygiène sont insignifiantes dans le budget de la province. On ne trouve pas la somme ordinaire dans les budgets de tous les hsiens. Toutefois, les dépenses d'organisation du service de désinfection sont imposées aux hsiens.

Tel est l'aspect du service de l'hygiène. Il est naturellement encore loin de satisfaire aux besoins de la santé du peuple. Mais nous savons que le service de l'hygiène en Chine n'est du domaine du service collectif que depuis trente ans. En réalité, le gouvernement ne fournit des soins que depuis dix ans.

En France, le service d'hygiène publique est dirigé par le ministère de la Santé publique. Celui-ci est éclairé par le Conseil supérieur de l'hygiène de France. Le Conseil supérieur comprend des membres de droit et vingt-deux membres nommés par le ministre de la Santé publique, cinq sur présentation de divers corps, deux, dont l'un ouvrier et l'autre patron, sur présentation du Conseil supérieur du travail, et vingt-cinq sans présentation parmi les médecins, hygiénistes, etc., il comporte, en outre, des auditeurs. Ce conseil donne des avis et collabore à la préparation des lois et décrets sur la matière. Il est nécessairement consulté pour certains points.

« Dans les départements, ce sont les préfets qui ont dans leurs attributions le service d'hygiène » (1). Ils sont aidés par le Conseil départemental d'hygiène. Celui-ci comprend dix membres au moins et quinze au plus, parmi lesquels deux conseillers généraux élus par leurs collègues, trois médecins, un pharmacien, un ingénieur en chef, un architecte et un vétérinaire. Tous les membres sont nommés par le préfet pour quatre ans, à l'exception des conseillers généraux. Le préfet est président de droit.

Les départements sont divisés en circonscriptions sanitaires. C'est ordinairement l'arrondissement qu'on a pris pour cadre. Dans chaque circonscription est institué une commission sanitaire. En vertu de la loi de 1906, la commission sanitaire comprend cinq membres au moins, neuf au plus, parmi lesquels doivent figurer : un conseiller général élu par ses collègues et au moins un médecin, un pharmacien, un architecte ou un technicien d'une compétence analogue, un

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 390.

vétérinaire. Ils sont nommés par le préfet pour quatre ans, avec renouvellement par moitié tous les deux ans, sauf le conseiller général. C'est le sous-préfet qui est président de la commission sanitaire.

Dans chaque commune, enfin, le maire a la charge de la police sanitaire. Dans les villes de deux mille habitants et dans les communes où il y a un établissement thermal, il doit y avoir des bureaux d'hygiène, celui-ci est organisé par le Conseil municipal et, à défaut de celui-ci, par décret en Conseil d'Etat. Le directeur du bureau est nommé par le maire. Le bureau est chargé de l'application de la loi. Il reçoit les déclarations de maladies contagieuses, fait procéder aux vaccinations, assure la surveillance des logements insalubres, etc...

Les lois et les règlements concernant l'hygiène publique sont, en France, très nombreux. Outre la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, il existe un grand nombre de lois particulières que nous pouvons ramener à plusieurs catégories : les unes concernant les personnes, les autres concernant les immeubles d'habitation et les localités.

« La loi de 1902 exige que chaque commune soit pourvu d'un règlement sanitaire municipal » (1). Celui-ci détermine : 1° les précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles; 2° les précautions destinées à assurer la salubrité des habitations, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées.

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 391.

Ce règlement est fait par le maire, après avis du Conseil municipal, il doit être approuvé par le préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène. Si, dans un délai d'un an à partir de la promulgation de la loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en est imposé un d'office par le préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène.

Des mesures destinées à prévenir les maladies contagieuses sont relatives à la vaccination antivariolique, à la déclaration des maladies transmissibles, à la désinfection. Des mesures destinées à assurer la salubrité des habitations sont relatives à l'assainissement des localités : protection des eaux, acquisition des sources, l'assainissement des immeubles, la salubrité des immeubles à construire, la salubrité des immeubles déjà construits.

Les autres mesures sanitaires, en ce qui concerne les personnes, sont des prescriptions relatives à l'entrée aux frontières maritimes, obligation pour tout navire provenant de certains pays d'être muni d'une patente indiquant son état sanitaire, soumission à des mesures particulières de vérification à son arrivée, isolement des passagers si le navire est reconnu infecté. En ce qui concerne les localités, ce sont celles relatives à la réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes, à la législation des habitations à bon marché, à la protection des eaux minérales, à des dispositions aux sépultures et aux dispositions en vue de protéger les animaux contre les épizooties.

Enfin, nous allons jeter un coup d'œil sur des mesures édictées en faveur de la natalité. On sait que la France souffre beaucoup de sa dénatalité depuis déjà longtemps. Un décret du 27 janvier 1920 a créé

un Conseil supérieur de la natalité appelé « Conseil supérieur de la natalité et de la protection de l'enfance » auprès du ministère de l'Hygiène. L'année dernière, le cabinet Léon Blum établit encore un sous-secrétaire de la Protection de l'enfance. Dans le département, le décret du 12 mars 1921 a créé une commission départementale de la natalité au chef-lieu de chaque département.

La commission départementale de la natalité se compose du préfet, de l'inspecteur d'académie, du directeur et de la directrice des écoles normales de trois membres du comité général élus par leurs collègues et de six membres désignés par le préfet, dont trois au moins choisis parmi les pères de familles nombreuses. La commission a les mêmes attributions que le conseil supérieur, c'est-à-dire de rechercher toutes les mesures susceptibles de combattre la dépopulation, d'accroître la natalité, de développer la puériculture et d'honorer les familles nombreuses, de procéder à l'examen des dispositions intéressant la natalité, pouvant être introduites dans tous les projets ou propositions de lois.

Les dépenses rendues nécessaires par la loi de 1902 sont obligatoires. Elles sont réparties entre les communes, les départements et l'Etat. Toutefois, les dépenses d'organisation du service de désinfection, dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, sont supportées par les villes et par l'Etat. Les dépenses d'organisation du service départemental, de la désinfection sont supportées par le département et l'Etat.

Après avoir vu le système de l'hygiène des deux pays que nous venons d'exposer successivement, il va sans dire que l'organisation du service de l'hygiène de la Chine est moins systématique, la loi et le règle-

ment concernant ce service sont moins complets, les techniciens et les hygiénistes ne sont pas encore assez nombreux pour diriger ces services, enfin, l'insuffisance financière ne permet pas de créer tous les services nécessaires d'hygiène, tandis qu'en France on a dit depuis longtemps qu'elle était la contrée qui, la première, comprit la nécessité d'organiser dans les grandes villes un bon régime sanitaire. Surtout les lois et les règlements si complets forment la meilleure organisation du service de l'hygiène et aussi peuvent nous servir de modèle.

Au surplus, pour développer le service de l'hygiène, outre la question d'organisation, de législation, de technique, de finance, il faut encore que le peuple ait connaissance de la nécessité de cet important service. Si le peuple n'accepte pas volontiers telle précaution ou tel procédé pour le maintien de la salubrité, la législation et l'administration ne peuvent pas les lui imposer efficacement. Il est très évident que, pour que le but du service de salubrité soit atteint, il est nécessaire que l'administration fasse connaître au peuple l'importance du service de l'hygiène, tant pour son intérêt matériel que pour son intérêt moral.

CHAPITRE V

De l'assistance publique

Dans le service de l'assistance publique, on voit bien que le peuple chinois est très philanthropique. En effet, on ne reconnaît à l'indigent aucune créance légale contre la société, on n'admet pas non plus le droit à l'assistance. Mais du fait que le service d'assistance aux indigents, aux vieillards est une institution fort ancienne organisée soit par l'établissement public ou privé, il nous est impossible de résumer une si longue histoire. Nous rappelons que la loi d'assistance aux vieillards a été établie à l'époque de la dynastie de Han (100 av. J.-C.). Puisque la Chine est un pays agricole, la meilleure méthode pour secourir les indigents et les sinistrés est de conserver le blé et le riz pour leur en donner. Ce système de distribution matérielle était appliqué depuis longtemps. Jusqu'à la dynastie de Tang (618-904) on a distribué ou prêté de l'argent aux pauvres, en même temps qu'on leur vendait à bas prix, le riz, aliment principal, conservé par l'Etat. Pendant la dynastie de Song (960-1276), l'assistance aux enfants, aux veuves et aux infirmes fut également organisée.

Pendant la dynastie de Ch'ing (1644-1911), l'organisation de l'administration de l'assistance publique a pris un aspect beaucoup plus systématique qu'autrefois. Elle se divise en deux grandes parties : l'assistance nationale et l'assistance locale. La première est subdivisée en : 1° secours aux sinistrés ; 2° secours aux pauvres. La seconde est créée par les hsien, telle que : assistance aux enfants, aux veuves, assistance médicale et gratuite, greniers publics, et aussi des cimetières gratuits et des bureaux de prêt, etc...

Il est à remarquer ici que même si l'assistance publique est organisée depuis très longtemps, l'assistance individuelle reste encore le fait principal et général. La charité officielle n'est régulièrement distribuée que dans le centre du hsien, dans la campagne, elle fait le plus souvent défaut. Du reste, les ressources de l'assistance publique viennent d'une grande part de la souscription individuelle.

La loi du 5 juin 1929 a modifié le régime d'assistance publique et a décrété que les services d'assistance publique rentreraient obligatoirement dans les services locaux. L'Etat n'a qu'un rôle de tutelle, c'est le ministère de l'Intérieur qui a le pouvoir de surveillance dans tout le pays. Dans la province, c'est le département des affaires civiles qui est chargé de la direction de ce service. Pour secourir les vieillards, les enfants et les infirmes, et protéger les pauvres, chaque province, chaque hsien et chaque ville doivent organiser un bureau d'assistance qui comprend : l'établissement d'assistance aux vieillards, l'établissement d'assistance aux orphelins, l'établissement d'assistance aux infirmes, l'établissement d'assistance aux enfants abandonnés, l'établissement d'assistance médicale gratuite, et le bureau de prêt. Les établissements d'assis-

tance publique organisés par les hsien ou les villes peuvent être comprises en totalité ou partiellement dans le bureau d'assistance publique suivant les besoins et leurs ressources. Il est, sous l'autorité du gouvernement du hsien ou de la municipalité, si c'est une ville.

L'administration du bureau d'assistance publique est dirigée par un président et un vice-président. Tous les deux sont nommés par le président du hsien ou le maire sans aucune condition exigée. A la tête de chaque établissement, il y a un chef, sous sa direction se trouvent certains employés, nommés par le président du bureau et un rapport est adressé à l'autorité du hsien ou de la ville par ce dernier. Auprès du bureau de l'assistance publique, une commission composée par des délégués de certaines associations publiques a pour mission de garder le patrimoine propre appartenant au bureau.

Nous allons étudier successivement les services d'assistance publique que la loi a indiqués.

Tout d'abord, l'assistance aux vieillards. Pour pouvoir obtenir le secours, le requérant doit remplir deux conditions: 1° Avoir plus de soixante ans; 2° Etre sans ressources et sans appui. Celui qui remplit ces deux conditions peut adresser une demande au bureau. Le vieillard à secourir est uniquement hospitalisé. L'établissement d'assistance doit donner aux vieillards des instructions utiles, et les occuper par un travail léger. L'établissement doit pourvoir à l'enseignement, au travail, à la récréation, au vivre et au coucher, etc... Quand il y a des malades, ils doivent être transportés à l'établissement d'assistance médicale gratuite, pour les soigner, s'il y avait des maladies contagieuses, ils seraient isolés. L'établissement d'assistance aux orphelins reçoit ceux qui ont de six

à quinze ans et qui sont sans aucun appui. L'admission des orphelins exige la constatation par leur parent ou voisin, à l'exception des enfants dont la garde a été confiée par les tribunaux ou l'autorité administrative. Les orphelins ont le droit de jouir de l'enseignement primaire gratuit. Quand ils sont majeurs, le bureau doit leur faire obtenir un métier en sortant du bureau.

L'établissement d'assistance aux infirmes reçoit tous les infirmes sans ressources ni appui. On divise les infirmes en trois catégories : l'aveugle, le sourd-muet et le mutilé. L'établissement doit leur donner des enseignements utiles. Si les ressources sont suffisantes, une école spéciale pour les aveugles et les sourds-muets doit être créée. Après avoir instruit, si l'infirmes a la capacité de faire son métier, le bureau doit lui procurer le moyen de l'exercer.

L'établissement d'assistance aux enfants abandonnés ne reçoit que ceux qui ont moins de six ans, l'admission a lieu à bureau ouvert avec une enquête administrative. En fait, on évite l'enquête en abandonnant l'enfant. Du reste la plupart des enfants abandonnés sont des nouveaux-nés; on les abandonne sans qu'on s'en aperçoive. L'établissement embauche des nourrices dont chacune nourrit un enfant. Quand l'enfant a plus de six ans, il est transmis à l'établissement d'assistance aux orphelins.

Pour assurer à des malades privés de ressources des soins gratuits et prévenir la maladie transmissible, la loi a organisé, au sein du bureau d'assistance publique, un établissement d'assistance médicale gratuite dans chaque hsien ou ville. Les médecins choisis doivent posséder un certificat délivré par l'administration après vérification de leur diplôme, l'établis-

ment peut demander certains frais de consultation sauf aux malades indigents. Le taux des frais est fixé par le bureau de l'assistance publique. L'établissement aide l'administration locale à prévenir les maladies contagieuses. Dans ce cas il est dirigé par ce dernier. Pendant la période de vaccination, c'est l'établissement d'assistance médicale gratuite qui est chargé de l'exécuter. Le bureau de prêt a pour but de pourvoir en argent les pauvres afin qu'ils aient des sommes suffisantes pour faire de petites affaires. Tous ceux qui manquent d'argent pour faire leurs affaires peuvent demander le prêt à ces conditions : 1° Avoir quinze ans, n'avoir aucune mauvaise conduite; 2° Avoir l'intention de faire des affaires; 3° Avoir une personne se portant garant. Le chiffre du prêt est de 5 à 20 dollars. Le prêt doit être convenu de la date de remboursement, soit en une fois, soit en plusieurs. Si l'on rembourse d'avance, il se peut que l'intérêt soit diminué en vue de l'encourager. Si le remboursement n'est pas fait à la date convenue, à moins d'empêchement valable, la responsabilité retombe sur le garant. Le bureau peut demander immédiatement le remboursement et dénoncer à la police celui qui fraude en ne faisant pas ses affaires.

Les dépenses pour l'assistance publique sont supportées par l'autorité locale. Si elles sont insuffisantes, on ne peut que faire appel à la souscription publique. La personne qui souscrit à l'assistance publique une somme de moins de cinq mille dollars est primée par l'autorité du hsien, plus de cinq mille dollars, primée par celle de la province. On sait qu'en Chine, la charité n'est pas seulement une vertu précieuse, elle est considérée encore comme une action digne de récompense qui rend le bonheur à celui qui l'a faite. C'est

pourquoi la grande part des ressources du service de l'assistance publique provient de souscriptions.

Outre le bureau d'assistance publique qui comprend des établissements du service que nous avons énumérés plus haut, il y a encore des greniers publics et des secours aux sinistrés. Les greniers publics sont un système très ancien qui existe encore dans tous les hsiens. Ils ont pour but de secourir les pauvres en cas de famine. Chaque grenier public doit conserver au moins, du riz nécessaire aux besoins des gens de cette circonscription pendant trois mois. Le riz est acheté au moyen de souscriptions faites tous les ans. Il ne peut absolument être distribué qu'en cas de famine et qu'aux pauvres.

Le secours aux sinistrés est dirigé par une commission composée de sept membres, desquels fait partie le ministre de l'Intérieur. Tous les membres sont nommés par le gouvernement central. La localité où sévissent des sinistres, comme les inondations, sécheresse, etc., peut demander secours. Les dépenses sont supportées obligatoirement par l'Etat et la province.

Les associations philanthropiques privées sont contrôlées par l'autorité publique. Elles ne peuvent pas avoir un caractère religieux ou commercial.

Nous ne nous satisfaisons pas des services d'assistance publique tels qu'ils sont, mais il y a deux caractères de notre peuple qui méritent d'être révélés. D'une part, notre peuple a constamment le désir de faire la charité et la meilleure preuve en est que la grande part des ressources du service d'assistance publique proviennent de souscriptions. D'autre part, on considère que la demande d'assistance est vraiment une honte. C'est pourquoi l'établissement d'assistance aux vieillards reçoit rarement les vieillards et celui aux

enfants abandonnés trouve le plus souvent des enfants sans parents.

Dans les services d'assistance publique de la France, il nous montre un autre aspect tant du côté de l'organisation que du côté de l'activité du service. Au point de vue d'organisation, celle de la France est beaucoup plus centralisée, systématique que celle de la Chine. Au point de vue d'activité, le domaine sur lequel s'étend le service en France est plus large que celui de notre pays. Nous voyons que le rôle que joue l'Etat français en matière d'assistance publique est de plus en plus accru.

En 1920, un ministère spécial a été constitué pour exercer les fonctions concernant le service d'hygiène d'assistance et de prévoyance sociales. En 1925, ces services ont été adjoints au ministère du Travail. La loi de 1930 rétablit au ministère de la Santé publique une direction de laquelle relèvent les affaires d'assistance. Toutefois, le service de la mutualité est resté au ministère du Travail. Le ministre est éclairé par un conseil de l'assistance publique.

L'intervention de l'Etat en matière d'assistance publique se marque de plusieurs façons. Tout d'abord l'Etat contribue aux dépenses des départements et communes, puis il administre directement certains établissements nationaux d'assistance, enfin il y a une inspection assurée par l'inspection générale des services administratifs, par l'inspection des finances et par des contrôleurs dans les départements.

Nous avons dit que les services d'assistance publique sont, en Chine, presque purement l'affaire du hsien ou de la ville. C'est le hsien qui a le pouvoir de les créer suivant la possibilité de ses ressources. En France, beaucoup de services sont départementaux.

L'assistance départementale comprend : 1° L'assistance aux enfants; 2° L'assistance aux aliénés; 3° L'assistance médicale gratuite 4° L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables 5° L'assistance aux femmes en couche; 6° L'assistance aux familles nombreuses; 7° L'assistance aux mendiants valides.

L'assistance aux enfants se pratique sous deux formes : enfants sous la protection de l'autorité publique et enfants sous la tutelle de celle-ci. Dans la première catégorie, ce sont des enfants secourus, des enfants en dépôt, des enfants en garde. Ces enfants bénéficient des secours temporaires et sont sous la protection de l'Assistance publique. Dans la deuxième catégorie, on dit aussi « les pupilles de l'assistance ». Ce sont des enfants trouvés, des enfants abandonnés, des orphelins pauvres, des enfants maltraités. Ces enfants sont sous la tutelle de l'Assistance publique et sont à sa charge d'une façon permanente.

Pour l'admission des enfants, la loi de 1904 a adopté le système du bureau ouvert. Dans chaque département, le préfet désigne un ou plusieurs établissements où devront être présentés les enfants. Si les enfants paraissent âgés de moins de sept mois, l'admission est obligatoire et sans enquête administrative, à l'égard des enfants plus âgés, l'admission définitive est prononcée par le préfet.

Le service des enfants assistés est réglé par le Conseil général, il est administré par le préfet et sous son autorité par l'inspecteur départemental de l'Assistance publique.

En Chine, il n'y a que des maisons privées où sont internés des aliénés. Mais en France, chaque département est tenu d'avoir un établissement public ou de traiter avec un asile privé. Cette obligation n'est toute-

fois revêtue d'aucune sanction, les dépenses pour les aliénés ne sont pas obligatoires.

Les aliénés sont enfermés, soit sur demande, soit sur décision du préfet. L'administration des asiles publics se compose du directeur, nommé par le ministre de la Santé publique, du receveur, de l'économe, nommés par le préfet, des médecins nommés par le ministre, mais le personnel médical inférieur est nommé par le préfet. Le service est organisé sous l'autorité du Conseil général et du préfet.

Pour assurer les secours médicaux aux indigents, la loi de 1893 a organisé un bureau d'assistance médicale dans chaque commune. L'organisation comprend l'hospitalisation et le secours à domicile avec soins médicaux et fournitures pharmaceutiques.

L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables est principalement fournie par la commune. Tout Français, privé de ressource, ayant soixante-dix ans ou étant atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable peut recevoir l'assistance. La condition d'assistance est d'avoir le domicile de secours et d'être inscrit sur la liste d'assistance. Il y a deux modes d'assistance : l'assistance à domicile et l'hospitalisation. Le service est organisé par le Conseil général.

Le service d'assistance aux femmes en couches n'est pas encore pratiqué en Chine. Il a été organisé en France par la loi de 1913, modifiée par plusieurs lois ultérieures. Celles qui peuvent obtenir l'allocation prévue par la loi doivent être de nationalité française, privées de ressources, et se livrer habituellement à un travail salarié. Le secours consiste en allocations journalières dont la durée maximum est de huit semaines. La condition d'exigibilité de l'allocation est de présenter un certificat médical constatant l'état de

grossesse et de cesser le travail pendant les huit dernières semaines.

Pour favoriser la repopulation, la France a des lois sur les secours aux femmes en couches et sur l'assistance aux familles nombreuses.

Le service est obligatoire pour le département avec participation des communes et de l'Etat, organisé par le Conseil général, administré par le préfet.

Les dépôts de mendicité sont à la fois des établissements d'assistance et des établissements pénitentiaires. Le décret de 1806 porte qu'un dépôt devrait être établi dans chaque département. Mais en réalité il n'existe que vingt-sept dépôts dans toute la France.

Dans les départements pourvus d'un dépôt, la mendicité devient un délit. Les mendiants doivent être condamnés d'abord à la prison, puis conduits au dépôt. Dans des départements où il n'existe pas de dépôt, les mendiants d'habitude doivent être punis.

Les services d'assistance communale sont donnés par les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux et les hospices.

Les bureaux de bienfaisance sont destinés à procurer des secours à domicile aux indigents. Ils sont administrés par une commission administrative composée du maire et de deux membres désignés pour quatre ans par le Conseil municipal, quatre membres désignés par le préfet ou le sous-préfet. Enfin, un receveur est nommé par le préfet. La commission est chargée de diriger et de surveiller le service intérieur et extérieur de l'établissement de bienfaisance et de régler par délibérations toutes les affaires de l'établissement.

Il est à remarquer qu'il n'existe pas de bureaux de bienfaisance dans toutes les communes, parce que la dépense n'est pas obligatoire. Toutefois, la loi de

1893 a décidé que dans la commune où n'existe pas le bureau de bienfaisance, sa fonction est alors exercée par le bureau d'assistance médicale.

Les hôpitaux et les hospices sont des établissements destinés à fournir des soins, les premiers aux indigents malades, les seconds aux vieillards, infirmes, orphelins. L'administration de tous les hôpitaux et hospices est confiée à une commission de la même façon que celle du bureau de bienfaisance.

Pour l'admission aux secours, il y a des différences. Pour les hôpitaux, aucune condition n'est exigée. Pour les deux autres, il faut remplir deux conditions : 1° Etre Français; 2° Avoir son domicile de secours dans la commune.

Après avoir successivement tracé les deux systèmes de l'assistance publique, il nous est facile de constater que la centralisation d'administration est fortement marquée en France et le domaine de l'assistance publique s'étend assez largement, tandis qu'en Chine, le service d'assistance n'est pas bien développé, mais l'organisation de ses services est principalement laissée dans le pouvoir de l'administration locale. Cela paraît, à mon sens, plus naturel.

CHAPITRE VI

Du système financier en France et en Chine

Nous venons de décrire les traits généraux de l'administration locale en France et en Chine dans les chapitres précédents, maintenant, nous allons examiner d'une manière sommaire le régime financier des deux pays pour terminer cette modeste étude. Le domaine des finances est aujourd'hui tellement étendu que nous ne pourrions pas l'étudier minutieusement. Nous nous bornerons à comparer le système financier des localités entre les deux pays en trois points principaux. D'abord quelles sont les autorités qui ont le droit d'établir les budgets des départements, des provinces, des communes et des hsiens? Puis, quels sont les procédés de comptabilité et le moyen de contrôle? Enfin, quelle est l'assiette des taxes que la loi permet et qui sont en usage?

Dans le département français, le budget est préparé et présenté par le préfet, puis soumis par lui à la commission départementale dix jours au moins avant la session d'août. A l'ouverture de la session d'août, la commission départementale le présente au Conseil général qui en délibère. Sa délibération est définitive, à moins qu'une des recettes ordinaires ou

extraordinaires prévues exige une approbation de l'autorité supérieure, alors un décret est nécessaire.

Le budget départemental est voté en deux fois. « Le budget primitif prévoit l'ensemble des recettes et des dépenses de l'exercice. Le budget supplémentaire, voté à la session d'avril, contient en recette l'excédent dudit exercice, les restes à recouvrer, les recettes nouvelles. Il comprend en dépense, les restes à payer et les dépenses nouvelles » (1).

Le budget se divise en deux sections : section ordinaire et section extraordinaire. Les recettes de la section ordinaire comprennent toutes les recettes annuelles et permanentes du département. Les recettes de la section extraordinaires comprennent les recettes temporaires ou accidentelles. Les dépenses de la section ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes. Les dépenses de la section extraordinaires comprennent les dépenses temporaires ou accidentelles.

Les dépenses de la section ordinaire se divisent encore en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Les dépenses obligatoires sont : 1° le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et sous-préfecture ; 2° le casernement des brigades de gendarmerie ; 3° différentes dépenses relatives à plusieurs administrations ; 4° les dettes exigibles. Les dépenses de la section extraordinaire sont celles qui ont un caractère temporaire. Pour les dépenses obligatoires, si elles ne sont pas votées par le Conseil général, elles sont imposées d'office par l'autorité.

En Chine, les budgets locaux sont compris dans le budget de l'État à l'époque de la monarchie. C'est en

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 1042.

1913 que le système financier des localités fut constitué. Dès ce moment là, on effectuait la répartition des recettes et des dépenses entre l'Etat et les localités. Les principes suivant lesquels le gouvernement central a pris les décisions de la répartition sont au nombre de trois : 1° d'après le caractère local ou national des services publics; 2° d'après la tradition historique (sauf l'impôt foncier); 3° d'après la facilité de perception, c'est-à-dire qu'on ne s'occupe pas de la sphère d'application de l'impôt, ni de la quantité. Seulement, s'ils sont faciles à percevoir par l'Etat, ce sont des impôts nationaux; s'ils sont faciles à percevoir par les organes locaux, ils sont répartis entre les localités.

Avant la révolution de 1926, le budget provincial était préparé par le gouverneur de la province et délibéré par le conseil provincial. Depuis que les assemblées furent supprimées, c'est le département des finances qui est chargé de préparer le budget. Chaque département de la province dresse le tableau des sommes nécessaires à ses services et l'envoie au département des finances, lequel arrête le tableau d'ensemble et le présente au comité provincial. Le budget est soumis à délibération par le comité provincial et soumis par lui au gouvernement central qui le règle définitivement.

Le budget provincial se divise, comme celui du département français, en deux sections : section générale et section spéciale. Les recettes de la section générale comprennent les recettes des finances publiques et permanentes. Les recettes de la section spéciale comprennent les recettes des finances privées et libres. Les dépenses générales comprennent les dépenses obligatoires imposées par les lois. Les dépenses de

la section spéciale comprennent les dépenses facultatives.

La division du budget est semblable en forme entre ces deux pays, mais elle est différente au fond. Les recettes de la section générale sont appelées aussi recettes du droit public. Les gouvernements locaux reçoivent, en tant qu'administration publique, les impôts versés par les habitants et les subventions de l'Etat. Les recettes de la section générale sont obligatoirement destinées aux services imposés par les lois. Ce sont : 1° les traitements des fonctionnaires publics; 2° le mobilier et l'entretien des hôtels provinciaux; 3° les dépenses pour l'instruction publique; 4° les dépenses pour la police et la sécurité générale; 5° différentes dépenses relatives à l'administration de la justice, aux services d'assistances publiques ou d'hygiène publique; 6° les dépenses pour les travaux publics; 7° des subventions pour les organes subordonnés, etc... Les dépenses de la section spéciale sont facultatives; elles servent à couvrir les dépenses de certains services, tels que : services des transports, d'électricité ou de téléphone, de navigation, d'exploitations industrielles et commerciales, etc... L'exécution de ces services est décidé librement par l'autorité provinciale à condition de ne pas être en contradiction avec la loi.

Dans la commune française, le budget est préparé par le maire, voté par le conseil municipal; dans sa session de mai, il est définitivement réglé par arrêté du préfet ou du sous-préfet. Le budget se divise, tout comme celui du département, en section ordinaire et section extraordinaire.

Les recettes des communes sont plus variées que les recettes des départements. Les dépenses obligatoires des communes sont très nombreuses.

Le préfet qui exerce la tutelle a des droits très étendus. Il peut augmenter les dépenses votées ou en introduire de nouvelles, lorsque le Conseil municipal n'a pas voté les fonds nécessaires pour une dépense obligatoire ou qu'il a alloué une somme insuffisante après avoir provoqué une nouvelle délibération. « Il peut rejeter ou réduire les dépenses facultatives votées, dès que le Conseil municipal a été obligé de faire appel aux ressources extraordinaires ou dès qu'il a omis une dépense obligatoire » (1).

Dans le hsien chinois, le système est moins net. Bien que la loi détermine la forme du budget, tout comme pour la province, en réalité, il est assez difficile de réaliser, dans la plupart des hsiens, en raison de ressources très insuffisantes. On sait que la Chine est un pays agricole, l'impôt foncier constitue la principale recette du gouvernement. Actuellement, cet impôt est totalement perçu par l'autorité provinciale. La taxe de revenu d'exploitation commerciale est perçue aussi par cette dernière. Il ne reste donc presque rien pour le hsien que des recettes peu importantes provenant de la gestion des hsiens, lesquels sont, d'ailleurs, affectés à certains services depuis longtemps déjà. Si on fait appel aux centimes additionnels, du fait que les habitants sont déjà écrasés par des impôts trop lourds, il est difficile de les créer. C'est pourquoi le budget des hsiens perd sa signification. Dans les villes, soit grandes, soit ordinaires, les ressources sont assez abondantes, parce que les principales recettes des villes viennent du revenu des exploitations publiques, des biens et des patrimoines.

(1) Voir M. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, p. 1046.

Le budget est préparé par le président du hsien ou le maire et délibéré par le conseil administratif et réglé par l'autorité provinciale. Après la période de tutelle politique, le corps délibérant sera reconstitué, alors ce sera au Conseil du hsien ou Conseil municipal, de délibérer. Le budget se divise aussi en deux sections : section générale et section spéciale. Maintenant, les dépenses relatives à certaines administrations, comme les traitements des fonctionnaires du gouvernement du hsien, de la justice, de la police, etc., sont dans le budget provincial. Le budget du hsien est donc vraiment peu important.

Le contrôle financier a autant d'importance que l'administration des finances. En France, la perception et le contrôle des taxes locales sont effectués par l'Etat. Ce sont les fonctionnaires financiers de l'Etat qui prennent le soin de les percevoir et de payer les départements et la plupart des communes. Les communes dont les revenus ordinaires excèdent six cent mille francs peuvent avoir un receveur municipal spécial.

L'exécution des comptes du département et de la commune est confiée à un ordonnateur et à un comptable. L'ordonnateur pour le département est le préfet, il délivre des ordonnances de paiement. L'ordonnateur pour la commune est le maire, il délivre des mandats de paiement. Le comptable du département est le trésorier payeur général. Pour la commune, le comptable est le percepteur, si elle n'a pas un receveur spécial.

Les comptes du préfet doivent être communiqués à la commission départementale dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août, puis le Conseil général délibère sur ces comptes; les observations du Conseil général sont adressées directement au ministre

de l'Intérieur par son président. Le compte de la gestion du trésorier pour le département est examiné également par la commission départementale et le Conseil général et réglé par décret. Il est jugé par la cour des comptes.

Les comptes du maire pour l'exercice clos sont vérifiés par le Conseil municipal avant la délibération du budget suivant. On sait que la séance dans laquelle les comptes du maire sont débattus est présidée par un membre élu par le Conseil municipal. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet qui la transmet au préfet, lequel est chargé de les approuver. Les comptes sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas deux cent cinquante mille francs; les comptes sont apurés par la cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur à deux cent cinquante mille francs.

Les taxes locales en Chine sont complètement indépendantes des impôts nationaux. Nous n'avons pas adopté non plus cette division rigoureuse des fonctions financières au sujet de la recette, du paiement et de l'ordonnancement. Ce sont les mêmes hommes qui sont à la fois receveur, ordonnateur et payeur. L'Etat ne prête pas ses employés dans la gestion financière des localités, il ne prend que la responsabilité de vérifier leur compte.

Dans la province, c'est le département des finances qui est en même temps le percepteur, l'ordonnateur et le comptable. Dans le hsien, c'est le président du hsien qui remplit ces trois fonctions, aidé par une section qui s'occupe des affaires financières. Dans la ville ordinaire, c'est le maire qui remplit les mêmes fonc-

tions que le président du hsien. Dans les grandes villes, il y a un bureau des finances qui équivaut au département des finances dans la province.

Le contrôle des dépenses et des recettes du budget de l'autorité provinciale ou du gouvernement du hsien ou de la ville est exercé par les autorités supérieures d'abord, apurés par la cour des comptes après. Les comptes de l'autorité provinciale sont faits par le département des finances et soumis au gouvernement central. Les comptes du gouvernement du hsien ou de la ville sont vérifiés par l'autorité provinciale.

D'après l'article premier de la loi des comptes, les cinq comptes suivants doivent être contrôlés : 1° compte total; 2° recette de chaque section; 3° calcul de recettes et dépenses du budget spécial; 4° recettes et dépenses des subventions gouvernementales; 5° calcul des recettes et dépenses contrôlées d'après décret spécial.

D'après l'article 2, il y a trois méthodes pour contrôler les finances locales. Contrôler :

1° Le compte total et les comptes annoncés par les organes subordonnés. Constater s'ils sont en accord avec le chiffre calculé par le receveur du trésor;

2° Les réglemens, recettes et dépenses annuelles, ventes et achats d'objet public; vérifier s'ils sont en accord avec le budget et les règlements. Contrôler ensuite les actes des agents locaux et vérifier si les méthodes de perception et des dépenses s'accordent avec les règlements et le budget;

3° Les dépenses qui dépassent les prévisions du budget et les dépenses qui sont en dehors du budget.

Nous avons étudié l'établissement des budgets locaux en France et en Chine, nous avons recherché la compétence du contrôle financier dans le départe-

ment, la province, la commune et le hsien. Il nous reste à décrire succinctement l'assiette des taxes locales dans les deux pays.

Les impôts les plus importants du département français sont les centimes additionnels ordinaires sur l'impôt foncier et sur les anciennes contributions fictivement conservés pour servir de base aux taxes locales.

Puis, une part variable chaque année dans le décime ajouté à l'impôt sur le chiffre d'affaires, s'il y a lieu; des centimes pour insuffisance de revenus ordinaires dont la perception doit être autorisée par décret.

Enfin, les recettes du domaine privé départemental, les contingents de l'Etat ou des communes pour divers services départementaux : aliénés, enfants assistés, etc., le produit des péages des bacs et passages d'eau sur les routes départementales, la part allouée au département sur les fonds inscrits annuellement au budget du ministère de l'Intérieur. Voilà les taxes et les autres revenus qui constituent les recettes ordinaires des départements.

Pour la commune, le plus important impôt est aussi les centimes additionnels qui sont les centimes ordinaires et les centimes extraordinaires. Puis les taxes municipales : la matière est réglée par la loi du 13 août 1926, vingt-trois taxes différentes sont prévues auxquelles toutes les communes peuvent faire appel. Nous ne citons pas les détails. Enfin, les octrois municipaux et les attributions sur l'impôt d'Etat. Ce sont là des recettes ordinaires de la commune.

Dans la province chinoise, nous avons dit que l'impôt foncier constitue la principale recette de la province. Il occupe la moitié de la recette totale du

budget. Les autres taxes sont : les taxes sur les revenus d'exploitation commerciale, les taxes immobilières, les droits d'enregistrement et de patentes. Dans le hsien, de nombreuses taxes qui sont très anciennes, mais dont les assiettes sont peu importantes. Dans la ville, de nouvelles taxes sont créées, comme la taxe sur les automobiles, sur les publicités, etc...

Nous avons terminé l'exposé rapide et bref du système financier des localités en France et en Chine. Les différences frappantes entre ces deux systèmes sont que l'institution financière de la France est fort centralisée, presque tous les pouvoirs concernant la finance locale soit directe, soit indirecte, sont entre les mains de l'Etat, tandis qu'en Chine, les autorités locales ont plus de pouvoirs pour arranger leurs finances. De l'autre côté, le système de compte est très rigoureux en France, il est très relâché en Chine. C'est justement ces deux enseignements que nous venons de tirer de cette comparaison.



CONCLUSION

Après avoir jeté un coup d'œil d'ensemble sur les institutions administratives locales et sur l'organisation des différents services d'intérêt public dans les localités de la France et de la Chine, nous voilà parvenu à la conclusion de ces recherches : nous voudrions mettre de la lumière sur le vrai visage de la nation chinoise tout d'abord, et en tirer des conséquences après cette courte comparaison entre les deux pays. Nous souhaitons que cette étude puisse en même temps attirer l'attention de nos réformateurs de l'administration locale, et obtenir des critiques utiles et précieuses des savants français.

Sous le régime administratif local, point n'est besoin de dire que la Chine, contre toute propagande tendancieuse, est un Etat unitaire, qu'elle demeure même un pays assez centralisé au point de vue du droit. La loi organique du gouvernement national (art. 1^{er}) et la constitution du 1^{er} juin 1931 déterminent précisément que l'organisation des administrations locales (les provinces, les hsiens, les villes, etc.,) doit être déterminée par une loi du gouvernement central et que l'autorité provinciale est chargée d'administrer toutes les affaires intéressant la province sous la direction de l'autorité centrale. En fait, depuis la révolution de 1911, l'organisation des pro-

vinces a subi plusieurs changements qui ont été décidés par le gouvernement central.

Nous repoussons fermement toute mauvaise intention qui a pour but d'entacher la position et l'honneur de notre pays dans le monde, mais nous avouons franchement que le système administratif de la Chine a grand besoin de se perfectionner. Presque tous nos compatriotes sont d'accord pour dire que devant son immense territoire et son énorme population, la Chine doit avoir un gouvernement puissant pour concentrer le pouvoir nécessaire en vue de réaliser le projet de la reconstruction nationale. Mais pour établir un gouvernement fort, il est nécessaire de procéder à certaines réformes relatives au système de l'administration afin de corriger radicalement les défauts graves qui font toujours obstacle aux progrès sociaux pour la constitution d'un gouvernement puissant.

M. Hauriou a dit dans son précis élémentaire de droit administratif qu'« il ne suffit pas qu'il y ait une administration : il peut y avoir une administration déjà compliquée et cependant pas de régime administratif, ni par conséquent, de droit administratif ». Après la description que nous venons de faire, nous n'hésiterons pas à dire que la Chine a un régime administratif et ce régime se développe sans cesse et s'affermir de jour en jour.

Comme fin à cette étude, il nous est permis de tirer quelques conclusions :

En premier lieu, la division administrative locale de la Chine doit être radicalement retracée. Les grands inconvénients résultant de l'inégalité et l'étendue très considérable de la circonscription provinciale ne sont pas seulement un obstacle pour l'administration, mais encore pour l'établissement d'un gouvernement natio-

nal puissant. En raison de l'évolution et de l'histoire, chaque province possède plus ou moins une partie de l'armée. Quand l'autorité provinciale n'obéit pas à celle du gouvernement central, ce dernier doit s'incliner s'il ne recourt pas à la force. D'ailleurs les communications sont encore assez difficiles. De là la faiblesse du gouvernement central. Il est presque d'opinion unanime que les circonscriptions provinciales doivent être réduites non seulement dans leur étendue, dans leur population, dans leurs pouvoirs, mais aussi en ce qui concerne les statuts. L'histoire de la délimitation des départements de la France peut nous servir de bon exemple.

En second lieu, le pouvoir de l'administration locale doit être remanié et précisé. D'après la description précédente, le pouvoir local est théoriquement plus large que le pouvoir local français. Le gouvernement central a donné volontairement un pouvoir très étendu à l'autorité provinciale. Il en résulte logiquement que l'autorité provinciale est très indépendante vis-à-vis du gouvernement central. De plus, la délimitation des compétences entre le gouvernement et l'autorité locale, demeure assez confuse tant au point de vue du droit qu'au point de vue du fait. Plus le gouvernement central est puissant, moins l'autorité locale agit librement. De là une confusion inexplicable se produit toujours entre les autorités centrales et provinciales. De l'autre côté, l'autorité provinciale empiète sur celle du hsien en raison de la confusion du pouvoir entre les deux organes. D'ailleurs, l'autorité du hsien n'a aucun moyen pour résister à l'empiètement de son supérieur. Selon les principes fondamentaux de la reconstruction nationale, les provinces ne joueront qu'un rôle de transmission administratif

entre le gouvernement central et l'autorité du hsien. Le hsien sera un centre d'autonomie. Ces principes sont très bons en eux-mêmes, ils n'ont qu'à être appliqués.

En troisième lieu, l'organe exécutif de l'administration locale doit être un agent unique. Dans le système provincial actuel, l'administration est dirigée par un comité composé de sept à neuf membres et sous ce comité, il y a divers départements qui peuvent entrer en relation avec les organes supérieurs et inférieurs, d'une part, avec les administrés, d'autre part. Cette organisation est notoirement contraire au fameux principe d'« agir est le fait d'un seul ». A cause du pouvoir d'égalité des membres dans la séance du comité provincial et de l'indépendance des départements à l'égard du président du comité provincial, la marche de l'administration est fort difficile. Pour développer l'administration locale, augmenter l'énergie administrative, tous les départements doivent se concentrer sous un chef unique. Dans le gouvernement du hsien tous les bureaux doivent être annexés dans les sections. Le système du préfet dans le département, du maire dans la commune, en France, n'est-il pas préférable au système actuel de la Chine?

En quatrième lieu, l'organisation des différents services d'intérêt public de notre pays doit être améliorée. L'administration de tous ces services est très disparate: pour la viabilité, par exemple, il y a plusieurs organes qui s'occupent parallèlement de la construction des routes. Il en découle un manque de direction et un gaspillage d'argent. Les ressources pour les services sont très insuffisantes, comme celle de l'assistance et de l'instruction: elles dépendent d'une grande part des efforts des particuliers. Les

garanties pour les administrés, pour tous les fonctionnaires ne sont pas nettement déterminées. Pour tout cela, le système administratif et l'aspect de la situation des services publics de la France peuvent nous donner un bon exemple. Il est très évident que la race et les mœurs sont bien différents entre ces deux pays, il n'est pas question de transporter en bloc les institutions de l'un d'eux, comme nous l'avons dit au début de notre étude. Notre pays possède un si grand territoire et une si énorme population qu'il nous est impossible de pratiquer un système centralisé rigoureux comme celui de la France. D'ailleurs, même en France, la centralisation très poussée dans presque toutes les administrations des services publics locaux ne peut pas bien s'adapter aux progrès de la situation matérielle et intellectuelle. Ce qui nous intéresse le plus, ce sont les bons principes qui assurent la bonne marche de l'administration et c'en est la bonne adaptation au caractère d'un peuple qui fait la prospérité d'une nation.

Depuis cette trentaine d'années, nous avons introduit beaucoup de nouvelles théories et de bons principes des états occidentaux en ce qui concerne la réforme de la politique et de l'administration. Cependant, les principes ne resteront toujours que les principes, s'ils ne sont pas fermement appliqués. En terminant, nous tenons à affirmer, après avoir hautement reconnu la valeur de ces systèmes, que seule leur application, pour les avantages qu'ils contiennent, est d'importance pour nous.

APPENDICE

Loi du 3 février 1930

sur

l'organisation du gouvernement provincial

1. — Les gouvernements provinciaux administrant les affaires des provinces en obéissant aux ordres et lois du gouvernement central et aux « principes fondamentaux pour la reconstruction nationale ».
2. — Le gouvernement provincial aura le droit d'édicter des ordres provinciaux et d'élaborer des règlements simples intéressant leurs circonscriptions, pourvu qu'ils ne soient pas en contradiction avec les lois ou les décrets rendus par le gouvernement national. Quant aux ordonnances édictées par le gouvernement provincial concernant la limitation de la liberté du peuple ou une augmentation des charges de celui-ci, ils doivent être approuvés par le gouvernement national avant leurs exécutions.
3. — Les hsien n'étant pas encore autonomes, le gouvernement provincial a le droit d'annuler ou de suspendre les actes émanant des autorités de ces dernières pour raison d'incompétence ou d'excès de pouvoir.
4. — Le comité du gouvernement provincial est constitué par 7 à 9 membres nommés par le gouvernement national. Le gouvernement provincial aura un président nommé par le gouvernement national et choisi parmi ses membres.
Un membre du comité provincial ne peut pas être représenté pour assister au comité.

Le président et les membres du gouvernement provincial ne peuvent pas en même temps recevoir des fonctions publiques d'une autre province.

Les officiers en activité de service ne peuvent être nommés membres ou président du gouvernement provincial.

5. — Devront être décidées par le comité du gouvernement provincial les affaires suivantes :

- a) Les actes énumérés aux articles 2 et 3 de la présente loi;
- b) L'augmentation ou la modification des charges pesant sur le peuple;
- c) La délimitation et la modification de la circonscription administrative locale;
- d) Le budget du gouvernement provincial;
- e) La création et la disposition des biens ou des entreprises de la province;
- f) L'exécution des affaires spéciales confiées par le gouvernement central;
- g) Le contrôle des actes des autorités locales subordonnées;
- h) L'adoption ou la modification des systèmes administratifs provinciaux;
- i) Toutes opérations militaires et affaires de milices et polices locales;
- j) La nomination et la révocation des fonctionnaires subordonnés au gouvernement provincial;
- k) Toutes autres initiatives prises dans l'intérêt de la province.

6. — Les attributions du président du gouvernement provincial sont énumérées ci-après :

- a) Convoquer et présider le comité du gouvernement provincial;
- b) Représenter le gouvernement provincial pour exécuter les décisions du comité du gouvernement provincial;
- c) Au nom du gouvernement provincial, surveiller et contrôler les actes administratifs des organes subordonnés;
- d) Exécuter les affaires quotidiennes et urgentes.

En outre des séances ordinaires, en cas de nécessités, le président pourra convoquer une séance extraordinaire du comité sur la proposition de trois membres du gouvernement provincial.

7. — Si le président du gouvernement provincial est, pour une raison ou une autre, incapable de remplir ses fonctions, le comité élira un de ses membres pour le remplacer; mais la durée de remplacement ne pourra dépasser un mois.

8. — Le gouvernement provincial aura plusieurs départements :

- a) Le secrétariat;
- b) Le département des affaires civiles;
- c) Le département des finances;
- d) Le département des travaux publics;
- e) Le département de l'instruction publique.

En cas de nécessité, le gouvernement peut créer un département de l'agriculture et des mines; un département de l'industrie et du commerce, etc...

Si le département de l'agriculture et des mines et le département de l'industrie et du commerce ne sont pas constitués, le département des travaux publics exerce temporairement leurs fonctions.

9. — Le secrétariat est chargé :

- a) De la garde des papiers, des documents, des comptes rendus;
- b) De rédiger les statistiques et les rapports et de préparer tous les dossiers.

10. — Attributions du département des affaires civiles :

- a) Proposer au comité la nomination et la révocation des fonctionnaires et agents administratifs subordonnés;
- b) Les affaires autonomes locales;
- c) La police et la sécurité provinciale;
- d) Les affaires d'hygiène;
- e) Les affaires d'élections;
- f) Les secours et l'assistance publique;
- g) Les cultes et les cérémonies civiles;
- h) La suppression de l'opium;
- i) Le cadastre, l'enregistrement des terres, l'expropriation.

11. — Attributions du département des finances :

- a) La préparation de la répartition des impôts provinciaux et des emprunts publics de la province;
- b) La préparation du budget annuel du gouvernement provincial;
- c) La trésorerie provinciale;
- d) L'administration du domaine public provincial;
- e) Les autres affaires financières de la province.

12. — Attributions du département de l'instruction publique. Ce sont la création et l'aménagement :

- a) De toutes les écoles publiques et privées;
- b) Des institutions d'éducatons sociales;

- c) Des associations et des établissements intellectuels;
 - d) Des bibliothèques, musées et expositions des beaux-arts;
 - e) Des autres maisons d'éducation.
13. — Attributions du département des travaux publics :
- a) De la construction des routes, des canaux et des chemins de fer publics;
 - b) Des travaux fluviaux et le régime des eaux, etc.;
 - c) De l'arpentage, de la délimitation;
 - d) Des autres affaires de constructions.
14. — Attributions du département de l'agriculture et des mines :
- a) Administration, protection, contrôle et promotions de tout ce qui a trait à l'agriculture, la pêche, les pâturages, les forêts et les mines;
 - b) L'amélioration et l'exploitation des terrains en friche;
 - c) L'aménagement du régime d'eau pour faciliter l'exploitation agricole;
 - d) L'amélioration de l'économie agricole;
 - e) La direction et l'organisation des sociétés d'agriculture et de pêche;
 - f) Les autres attributions de l'agriculture et des mines.
15. — Attributions du département de l'industrie et du commerce :
- a) Protection, contrôle et progrès de l'industrie et du commerce;
 - b) Usines;
 - c) Ports et havres;
 - d) Expositions et inspection des marchandises;
 - e) Inspection des poids et mesures;
 - f) Syndicats d'ouvriers et chambres de commerce;
 - g) Autres affaires touchant à l'administration industrielle et commerciale.
16. — Le secrétariat aura un secrétaire général nommé par le gouvernement national et dont le rôle sera de diriger le secrétariat, sous les ordres du président du gouvernement provincial.
17. — A la tête du département se trouvera un directeur nommé parmi les membres du gouvernement provincial par l'autorité centrale.

Le directeur dirigera les affaires de la section, contrôlera les fonctionnaires inférieurs et les organes subordonnés.

18. — Ces départements pourront prendre des décrets compatibles avec leurs attributions, à l'exception de ceux en contradiction avec les lois ou décrets du gouvernement central ou relatifs à des matières sur lesquelles le gouvernement aurait déjà statué.
19. — S'il y avait des conflits de compétence entre les départements ou entre un département et un autre organe similaire, le comité du gouvernement provincial demandera au Yuan exécutif de les résoudre.
20. — Chaque département aura de un à trois secrétaires nommés par le comité du gouvernement provincial pour assister leur directeur dans l'expédition des affaires.
Chaque département se divisera en plusieurs bureaux, suivant la nécessité et les conditions. Chaque bureau aura un chef nommé par le comité et plusieurs sous-chefs nommés par le directeur.
En cas de nécessité, le département peut employer ou engager certains techniciens, ingénieurs, assistants, inspecteurs, etc...; mais le nombre de ces employés devra être approuvé par le comité.
21. — Les règlements et les disciplines des départements et du secrétariat seront fixés par le comité du gouvernement provincial.
22. — Cette loi prendra effet après la promulgation.

Loi du 8 juin 1929
modifiée le 3 juillet 1930
sur l'organisation du hsien

1. — La circonscription du hsien est la même que sous le gouvernement précédent.
2. — La circonscription du hsien ne pourra être modifiée que par décret d'Etat sur la demande de l'autorité provinciale.
3. — Dans chaque hsien, il y aura un gouvernement qui, sous le contrôle de l'autorité provinciale, sera chargé de son administration et de contrôler les groupements autonomes inférieurs.
4. — Suivant le territoire, l'importance, la population et la richesse du hsien, on pourra les classer en trois catégo-

ries déterminées par décret, sur la demande de l'autorité provinciale.

5. — Le hsien pourra, de sa propre initiative, édicter des ordres du hsien et faire certains règlements intéressant sa circonscription, pourvu qu'ils ne soient pas en contradiction avec les lois et les ordres rendus par les autorités hiérarchiques.
6. — D'après le chiffre de la population et sous certaines conditions, chaque hsien se divisera en un certain nombre de tehu. Le tehu ne comprendra que dix à cinquante shien (bourgs) ou chen (quartiers), sauf dans des cas spéciaux.
7. — Un shien (bourg) ou un chen (quartier) sera constitué par le groupement d'au moins cent familles et, au maximum, de plus de mille familles, sauf dans des circonscriptions particulières.
8. — Le territoire du tehu, du shien ou du chen ne pourra être modifié par l'autorité provinciale, qui devra rendre compte au ministère de l'Intérieur, sur la demande de l'autorité du hsien.
9. — Le tehu, le shien ou le chen pourront élaborer et appliquer certains règlements autonomes, à la condition que ces règlements ne soient pas en contradiction avec les lois ou les règlements du hsien, de la province ou du gouvernement central.
10. — Lorsque le shien ou le chen se divisera en plusieurs « lu », chacun d'eux comprendra vingt-cinq familles. Chaque « lu » se divisera en cinq « lins » (voisins), qui comprendront cinq familles.
11. — Chaque hsien a un président du hsien. Il est choisi et nommé par l'autorité provinciale parmi l'un des deux candidats présentés par le département des affaires civiles de la province. Il administre les affaires du gouvernement du hsien et il surveille et contrôle les organisations et les fonctionnaires subordonnés.

La durée du mandat de président est de trois années et il pourra être désigné de nouveau.
12. — Le président pourra être élu par les citoyens aux conditions indiquées dans l'article 8 des *Principes fondamentaux pour la Reconstruction nationale* (c'est-à-dire lorsque les conditions fondamentales de l'autonomie seront perfectionnées) et lorsqu'elles seront confirmées par le gouvernement central.

13. — Le gouvernement du hsien comprendra un secrétaire, un ou deux adjoints et plusieurs assistants, selon son importance. Le secrétaire et les adjoints sont nommés par le département des affaires civiles, sur présentation du président du hsien, et les assistants sont nommés par le président du hsien, mais leur nomination doit être soumise au département des affaires civiles de la province.
14. — Le gouvernement du hsien aura un certain nombre d'employés.
15. — Le gouvernement du hsien pourra posséder une police, mais le nombre d'agents en sera déterminé par le département des affaires civiles de la province.
16. — Le gouvernement du hsien aura plusieurs bureaux :
 - a) Le bureau de la sécurité publique;
 - b) Le bureau des finances;
 - c) Le bureau des travaux publics;
 - d) Le bureau de l'instruction publique.En cas de nécessité, le gouvernement du hsien peut augmenter le nombre des bureaux ou en supprimer en les combinant.
17. — Chaque bureau aura un chef présenté par le président du hsien et nommé par l'autorité provinciale.
18. — Le tehu doit avoir également un bureau adjoint de la sécurité publique. Son chef est présenté par le président du hsien et nommé par l'autorité provinciale.
19. — Toutes les conditions requises pour la nomination, les traitements et l'assurance des fonctionnaires et employés du gouvernement du hsien et ses groupements autonomes subordonnés, sont réglés par une autre loi.
20. — Chaque département aura d'un a trois secrétaires nommés déterminés par l'autorité provinciale après entente avec le ministre de l'Intérieur.
21. — Le gouvernement du hsien aura un conseil composé :
 - a) D'un président;
 - b) D'un secrétaire;
 - c) Et des chefs de bureaux adjoints.Les séances du conseil seront présidées par le président.
22. — Il y aura certaines affaires qui devront être examinées par le conseil :
 - a) Le budget du hsien;
 - b) Les emprunts publics du hsien;

- c) La disposition des domaines publics;
 - d) L'administration et la disposition des entreprises publiques.
23. — Les règlements des séances du conseil seront déterminées par le ministère de l'Intérieur.
-

L'assemblée du hsien

25. — Dans le hsien, il y aura une assemblée. Elle sera constituée par les représentants élus pour trois ans par le suffrage universel, renouvelé par tiers chaque année.
26. — Les attributions de l'assemblée du hsien sont les suivantes :
- a) Voter le budget et les emprunts publics;
 - b) Légiférer sur la réglementation du hsien;
 - c) Donner son avis aux propositions du président du hsien;
 - d) Voter tous les projets proposés par le président du hsien.
27. — L'assemblée sera constituée lorsque les chefs du tchu seront élus par le peuple.

Tchu

28. — Chaque tchu aura un chef qui administrera et contrôlera les affaires autonomes du tchu.
29. — Le chef sera élu directement par les citoyens et le gouvernement du hsien en fera connaître les résultats au département des affaires civiles de la province.
30. — Les citoyens du tchu auront les pouvoirs d'initiative et les pouvoirs de referendum à l'égard des affaires autonomes. En cas de manquement grave du chef, les citoyens posséderont le pouvoir de révocation. La mise en application de ces pouvoirs sera réglée par une autre loi.
31. — En même temps que les citoyens éliront les chefs du tchu, ils devront également élire de cinq à sept censeurs, pour constituer un conseil du tchu de contrôle. Les attributions du conseil du tchu de contrôle seront :
- a) Contrôler les finances du tchu;
 - b) Contrôler les actes du chef du tchu.

32. — Un décret du ministère de l'Intérieur, sur demande de l'autorité provinciale, fixera l'époque à laquelle le peuple devra élire le chef du tchu.
33. — Avant l'élection du chef du tchu, ce dernier sera nommé par le département des affaires civiles de la province, parmi les membres ayant passé un examen justifiant de leur capacité en matière administrative.
34. — En raison de l'article précédent, le chef du tchu, en cas de manquement grave, sera révoqué par l'autorité provinciale sur la demande du président du hsien.
35. — Le chef du tchu aura des adjoints pour l'aider dans la gestion des affaires autonomes. Les adjoints sont présentés par le chef du tchu et nommés par le président du hsien.
36. — Le bureau du tchu aura des employés. Leur nombre sera déterminé par le président du hsien.
37. — Le conseil du tchu se composera des membres suivants :
- a) Le chef du tchu;
 - b) Les adjoints;
 - c) Tous les chefs de quartiers ou de bourgs qui ressortent de ce tchu.
- Le conseil du tchu sera réuni au moins une fois par mois, sous la présidence du chef et convoqué par ce dernier.
38. — Les affaires suivantes devront être obligatoirement délibérées au conseil du tchu :
- a) Les affaires financières du tchu;
 - b) La disposition du domaine public du tchu;
 - c) L'initiative et la revision de la réglementation intéressant le tchu.
39. — Il y aura une autre loi pour l'application de ces dispositions.

Shien et chen (bourg ou quartier)

40. — Chaque shien et chaque chen ont chacun un chef qui administrera ses affaires autonomes. Quand un shien ou chen comprend plus de cinq cents familles, il y aura un sous-chef.
41. — Le chef du shien ou du chen peut désigner le chef du « lu » et du « lin » pour l'assister dans l'administration affaires publiques.

42. — Le chef du shien ou du chen sera élu directement par les citoyens et le bureau du tehu en fera connaître les résultats au gouvernement du hsien.
43. — Les citoyens auront le droit de révoquer le chef et d'en élire un autre, lorsque le chef aura commis des fautes graves contre ses fonctions.
44. — En même temps que les citoyens éliront leur chef du shien ou du chen, ils devront également élire de trois à cinq censeurs pour constituer le conseil de contrôle. Les attributions du conseil de contrôle seront :
- a) Contrôler les finances du shien ou du chen;
 - b) Contrôler les actes du chef ou sous-chef du shien ou du chen.
45. — Avant la période de l'élection du chef du tehu, la réunion du shien ou du chen doit élire deux candidats pour chef du shien ou du chen, parmi lesquels le président du hsien en choisit un pour être nommé.
46. — Si le chef du shien ou du chen, nommé par le président du hsien, commet des fautes graves dans ses fonctions, la réunion du shien et du chen demandera au président du hsien de le révoquer.
47. — Il y aura une autre loi pour l'application de ces dispositions.

Lu et lin

48. — Chaque lu et chaque lin auront un chef pour administrer les affaires autonomes.
49. — Le chef du lu ou du lin sont élus par la réunion d'habitants du lu ou du lin; le chef du shien ou du chen en fera connaître les résultats par l'intermédiaire du chef du tehu, au gouvernement du hsien.
50. — La réunion d'habitants du lu ou du lin a le droit de révoquer le chef et d'en élire un autre.
51. — En raison de l'article précédent, quand le chef du lu ou du lin est révoqué, le chef du shien ou du chen doit faire un rapport par l'intermédiaire du chef du tehu, au gouvernement du hsien.
52. — L'élection et la durée du mandat du chef du lu ou du lin seront fixées par une autre loi.
53. — Cette loi prendra effet après la promulgation.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages français

- BARTHÉLEMY (J.) : *Traité de Droit constitutionnel*, Paris, 1933.
- BERTHÉLEMY (H.) : *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1933.
- BONNARD : *Précis élémentaire de Droit public*, Paris, 1937.
- BOUFFET (Gabriel) et PERIER (Léon) : *Traité du Département*, deux volumes, Paris, 1893-1895.
- DAUDIAS (Michel) : *Le Gouvernement local*, Paris, 1930.
- DUBOIS (Richard) : *Organisation technique de l'Etat*, Paris, 1933.
- DUGUIT (L.) : *Traité de Droit constitutionnel*, cinq volumes, Paris, 1924-1930.
- ESMEIN (A.) : *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1927.
- ESCARA (J.) : *Le Droit chinois*, Péking, 1936.
- HAURIU (M.) : *Précis élémentaire de Droit administratif et de Droit public*, Paris, 1933.
- JÊZE (J.) : *Principes généraux de Droit administratif*, Paris, 1925-1929.
- *Organisation administrative des Villes* (Cours de l'Institut d'Urbanisme).
- LAINVILLE (Robert) : *Qu'est-ce que le Budget communal?* Paris, 1930.
- LEROY-BEAULIEU : *L'Administration locale en France et en Angleterre*, Paris, 1871.
- MAGE (G.) : *La Division de la France en Département*, Toulouse, 1924.
- MASPÉTIOL (Roland) : *L'organisation municipale*, Paris, 1934.
- PINET (G.) : *L'administration française; ses Organes*, Paris, 1895.
- ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, Paris, 1937.
- *L'autonomie communale en Angleterre et aux Etats-Unis* (Cours de l'Institut d'Urbanisme).
- WALINE : *Manuel élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1936.

Ouvrages chinois

- SUN YET-SEN : *Le Principe de la Reconstruction de l'Etat*, Kwang-chou, 1924.

- SENN MINE EJEN I, Shanghai, 1921.
WAN TZE-CHI : *Le Droit constitutionnel comparé*, Shanghai, 1921.
GMIEH HIS : *Le Régime administratif de la Chine*, thèse, Paris, 1924.
LI SIN-YAN : *Doctrines de Droit public en Chine*, Paris, 1929.
CHEN AN-YEN : *L'Histoire de Pensée politique en Chine*, Shanghai, 1930.
CHANG YU-SING : *L'Autonomie locale en Chine*, thèse, Nancy, 1933.
T. C. YAU : *Le Gouvernement central et les Gouvernements locaux en Chine*, thèse, Grenoble, 1935.
YACKY YEN : *Le Droit administratif local en Chine*, thèse, Nancy, 1931.
SONG (M^{re}) : *Le Mouvement de la Constitution chinoise*, thèse, Nancy, 1935.
CHEN YAU-TUNG : *Le Régime agraire en Chine*, thèse, Lyon, 1933.
TAO SIEU : *L'Œuvre du Conseil National Economique*, thèse, Nancy, 1936.
PEI PEN FI : *Les Principes généraux de Droit administratif*, Shanghai, 1927.
LI TSENG-HWANG : *Les Questions de l'Autonomie locale*, Nanking, 1935.

Recueils juridiques

- Les Lois et les Règlements du Gouvernement national*, Nanking, 1935.
Le Projet de la Constitution chinoise, Nanking, 1936.
Les Règlements sur l'Organisation du Conseil National Economique, Nanking, 1934.
Recueil des Lois et des Décrets en vigueur de l'Autonomie locale, Shanghai, 1926.
Recueil des Lois et des Décrets du Gouvernement national, Nanking, 1935.

Périodiques

- Le Temps*, Paris.
L'Annuaire de Statistique de la France, Paris.
Revue d'Extrême-Orient, Shanghai.
La Revue Mensuelle du Temps, Nanking.
Les Annales de Shin-Puo, Shanghai.
Revue de l'Ordre Juridique, Shanghai.
Journal Officiel du Gouvernement National, Nanking.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION	3

Première partie

Organisation de l'administration locale en France et en Chine

Institutions - Corps délibérants - Attributions Fonctionnements

CHAPITRE PREMIER

Des divisions administratives en France et en Chine.....	11
--	----

CHAPITRE II

De l'administration du département français et de l'administration de la province chinoise	19
--	----

CHAPITRE III

Des subdivisions administratives du département et de la province	33
---	----

CHAPITRE IV

Du régime municipal en France et du régime du hsien et de la ville en Chine	43
---	----

Deuxième partie

Organisation dans les localités des différents services d'intérêt public

CHAPITRE PREMIER

De la police et de la sécurité générale.....	57
--	----

CHAPITRE II

Du service de l'instruction publique.....	68
---	----

	PAGES
CHAPITRE III	
De la viabilité	80
CHAPITRE IV	
De l'hygiène	90
CHAPITRE V	
De l'assistance publique	100
CHAPITRE VI	
Du système financier	111
CONCLUSION	121
APPENDICE	126
BIBLIOGRAPHIE	136

VU :

Le 29 avril 1937.

Le directeur de la thèse :

P.-H. TEITGEN,

VU :

Le 1^{er} mai 1937.

Le président de la thèse :

H.-F. LALOUEL,

VU :

Le 3 mai 1937.

Le doyen de la Faculté de Droit,

F. SENN,

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 4 mai 1937.

Le recteur,

L. BRUNTZ,

président

du Conseil de l'Université.

IMPRIMERIE VAGNER

3, RUE DU MANÈGE

— NANCY —
